



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 czerwca 2025 r.

Poz. 4070

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.380.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 73/2025 Wójta Gminy Lelów z dnia 21 maja 2025 r. w sprawie określenia wysokości opłat za wynajem świetlic wiejskich będących własnością Gminy Lelów, w części określonej w:

- 1) § 1 ust. 2 zarządzenia – jako sprzecznego z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej jako „ustawa”,
- 2) § 3 zarządzenia – jako sprzecznego z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- 3) § 4 pkt 2 i pkt 4 zarządzenia oraz w części określonej w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia, w zakresie w jakim przewidziano niższe opłaty dla członków KGW/OSP działających na terenie poszczególnych sołectw – jako sprzecznego z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- 4) § 5 zarządzenia – jako sprzecznego z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- 5) ust. 1-3 Załącznika Nr 1 do zarządzenia – jako sprzecznego z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Uzasadnienie

W dniu 21 maja 2025 r. Wójt Gminy Lelów wydał zarządzenie Nr 73/2025 w sprawie określenia wysokości opłat za wynajem świetlic wiejskich będących własnością Gminy Lelów. Załącznik Nr 1 do zarządzenia stanowi *Wysokość opłat za wynajem świetlic wiejskich będących własnością Gminy Lelów*.

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano m. in. przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz uchwałę Nr XV/82/2025 Rady Gminy Lelów z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie powierzenia uprawnień Wójtowi Gminy Lelów.

Wskazane zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 21 maja 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowego zarządzenia organ nadzoru uznał, iż w części jest ono niezgodne z prawem i powinno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego w tej części, z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej:

1. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o:

2) 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.

2. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Wyrazem woli Rady Gminy Lelów do przekazania powyższych uprawnień Wójtowi Gminy jest przywołana wyżej uchwała Nr XV/82/2025 Rady Gminy Lelów z dnia 31 marca 2025 r. W akcie tym organ stanowiący gminy powierzył Wójtowi Gminy Lelów uprawnienia do ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, stanowiących własność gminy Lelów.

Należy podkreślić, że w piśmiennictwie i orzecznictwie aktualnie dominuje pogląd, zgodnie z którym uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy mają charakter normatywny, w związku z czym wynikające z nich ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, wiążąc wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej. Przepis ten tworzy samoistną podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Zawiera bowiem wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego, co wynika z konstrukcji normy prawnej, która na równi z umocowaniem zawartym w przepisach szczególnych (np. w art. 40 ustawy o samorządzie gminnym) stawia umocowanie zawarte w tej normie. W konsekwencji powyższego, stwierdzić należy, że uprawnienia, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, w sytuacji powierzenia ich przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy – organom wykonawczym tych jednostek, również realizowane będą w formie aktu prawa miejscowego. Taki też charakter ma kwestionowane zarządzenie.

Przechodząc do treści przedmiotowego zarządzenia, należy zwrócić uwagę na regulację zawartą w § 4 zarządzenia oraz w Załączniku nr 1 do Zarządzenia, w którym określono wysokość opłat za wynajem świetlic wiejskich będących własnością Gminy Lelów.

W § 4 zarządzenia Wójt Gminy postanowił, że:

§ 4. Zwalnia się z opłat, o których mowa w § 1 i § 2 podmioty:

- 1) placówki opiekuńcze i oświatowo-wychowawcze używające świetlice w celu organizacji zajęć dydaktyczno-wychowawczych;*
- 2) ochotnicze straże pożarne używające świetlice w celu organizacji zebrań, szkoleń, spotkań związanych z działalnością statutową;*
- 3) organy sołectw używające świetlice w celu prowadzenia działalności statutowej;*
- 4) koła gospodyń wiejskich używające świetlice w celu organizacji zebrań, szkoleń, spotkań związanych z działalnością statutową.*

Z kolei w Załączniku nr 1 do niniejszego zarządzenia Wójt Gminy ustalił w formie tabelarycznej wysokość opłat za wynajem świetlic wiejskich będących własnością Gminy Lelów. Opłaty te ustalono odrębnie dla 5 świetlic wiejskich działających na terenie Gminy, i tak dla:

- Wiejskiego Dom Kultury i Sportu w Skrajniwie – świetlica – opłata wynosi 500 zł, a dla członków KGW/OSP działających na terenie sołectwa Skrajniwa, Konstantynów stawka ta wynosi 300,00 zł;
- Świetlicy Wiejskiej w Lgocie Błotnej – opłata wynosi 500 zł, a dla członków KGW/OSP działających na terenie sołectwa Lgota Błotna stawka ta wynosi 300,00 zł;
- Świetlicy Wiejskiej w Melchowie – opłata wynosi 300 zł, a dla członków KGW/OSP działających na terenie sołectwa Melchów stawka ta wynosi 200,00 zł;
- Wiejskiego Domu Kultury i Sportu w Turzynie – opłata wynosi 300 zł, a dla członków KGW/OSP działających na terenie sołectwa Turzyn stawka ta wynosi 200,00 zł;
- Świetlicy Wiejskiej w Podlesiu – opłata wynosi 500 zł, a dla członków KGW/OSP działających na terenie sołectwa podlesie stawka ta wynosi 300,00 zł.

Dokonując analizy zacytowanych wyżej przepisów przedmiotowego aktu należy zauważyć, że Wójt Gminy z jednej strony przepisem § 4 pkt 2 i 4 zarządzenia wprowadził zwolnienia podmiotowe z ponoszenia opłat za wynajem świetlic wiejskich będących własnością Gminy Lelów w celu organizacji zebrań, szkoleń,

spotkań związanych z działalnością statutową dla ochotniczych straży pożarnych oraz dla kół gospodyń wiejskich. Jednocześnie w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszego zarządzenia Wójt przewidział niższe opłaty za wynajem świetlic wiejskich dla KGW/OSP działających na terenie poszczególnych sołectw. Nie jest zatem jasne, czy Koła Gospodyń Wiejskich i Ochotnicze Straże Pożarne będą obowiązane do uiszczenia opłaty za wynajem wskazanych w zarządzeniu świetlic wiejskich będących własnością Gminy Lelów, czy też będą z tych opłat zwolnione. A ponieważ oba przepisy są równorzędne i żaden z nich nie zawiera stosownego zastrzeżenia o zakresie obowiązywania drugiego, należy przyjąć, że obie regulacje muszą obowiązywać w jednakowym stopniu, przy czym ich treść powoduje, że wzajemnie się wykluczają. Taki zabieg legislacyjny (obarczony błędami logicznymi) powoduje niejasność wyżej zacytowanych przepisów zarządzenia i trudności z ich wykładnią i stosowaniem. W sytuacji bowiem wynajęcia danej świetlicy wiejskiej przez Ochotniczą Straż Pożarną bądź Koło Gospodyń Wiejskich nie będzie wiadomym czy będą oni ponosili opłatę, czy też nie. Wprawdzie w § 4 pkt 2 i 4 zarządzenia Wójt wskazał w jakim celu będą wynajmowane świetlice wiejskie przez wymienione podmioty bezpłatnie, ale nie oznacza to, że wynajęcie ich w celu innym niż wskazany w § 4 pkt 2 i 4 zarządzenia spowoduje, iż będą oni musieli ponieść opłatę w niższej, określonej w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia wysokości. Brak jest bowiem takiego zastrzeżenia w treści zarządzenia.

Należy mieć na uwadze, że przedmiotowe zarządzenie, jako akt prawa miejscowego, powinno być zredagowane w sposób jasny i zrozumiały dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych – zwłaszcza, gdy akty te dotyczą sfery finansowej i wpływają na sytuację prawną ich adresatów. Ich właściwy sens, jak również ich zakres obowiązywania, nie może być domniemywany w drodze skomplikowanej wykładni celowościowej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. np. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, a także zasadę określoności prawa (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu wykonawczego i właściwego wywiedzenia zakresu jego uprawnień wynikających z regulacji prawnej. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany tak by jego treść była oczywista i aby wyrażała intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały.

W konsekwencji konieczne i uzasadnione staje się stwierdzenie nieważności § 4 pkt 2 i pkt 4 zarządzenia oraz tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia w zakresie w jakim przewidziano niższe opłaty dla członków KGW/OSP działających na terenie poszczególnych sołectw – z powodu ich sprzeczności z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru nie jest bowiem możliwe poprzestanie na stwierdzeniu nieważności tylko jednej ze wskazanych wyżej regulacji, albowiem w takim przypadku to organ nadzoru dokonałby nieuprawnionego wyboru dotyczącego nieponoszenia bądź ponoszenia opłat w niższej wysokości za wynajem świetli wiejskich przez KGW/OSP – co w konsekwencji doprowadziłoby do wypaczenia woli organu wykonawczego gminy.

Niezależnie od wskazanej wewnętrznej sprzeczności powyższych regulacji zarządzenia organ nadzoru podkreśla, iż niedopuszczalne jest również posługiwanie się w zarządzeniu skrótami, które w żadnym miejscu nie zostały wyjaśnione. Chodzi przede wszystkim o użyte w tabeli, stanowiącej załącznik do zarządzenia, skróty odnoszące się do podmiotów, którym obniżono wysokość opłat za wynajem świetli wiejskich,

tj. KGW/OSP. Wskutek zastosowanego przez Wójta zabiegu akt ten staje się więc również w tym zakresie niejasny.

Dalej, zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja zawarta w § 5 zarządzenia, zgodnie z którą: *Ustala się:*

- 1) wzór wniosku o wynajem świetlic wiejskiej stanowiący załącznik nr 2 do zarządzenia;
- 2) wzór protokołu zdawczo-odbiorczego, stanowiącego załącznik nr 3 do zarządzenia.

Zdaniem organu nadzoru ustalenie powyższych wzorów wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. Przepis ten uprawnia do określenia wysokości cen i opłat albo o sposobu ustalania cen i opłat (...) za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Nie można zaakceptować poglądu, że stanowienie w sprawie wspomnianych wzorów zawiera się w powyższej kompetencji.

Wypada także zauważyć, że zgodnie z tytułem zarządzenia, przedmiotem jego regulacji jest *określenie wysokości opłat za wynajem świetlic wiejskich będących własnością Gminy Lelów*. Tymczasem w akcie zawarto przepis § 1 ust. 2 stanowiący, iż: *Do określenia okresu trwania wynajmu przyjmuje się każdą rozpoczętą godzinę wynajmu*. Dotyczy on zatem sposobu ustalania opłat, a nie tylko, jak wskazuje tytuł, ich wysokości. Treść zarządzenia nie odpowiada zatem w pełni jego tytułowi, co narusza zasady prawidłowej legislacji. O ile można byłoby uznać, że uchwała Nr XV/82/2025 Rady Gminy Lelów subdelegująca kompetencje na Wójta upoważnia ten organ do normowania również sposobu ustalania opłat, to w tym wypadku przyjęcie regulacji ocenić można byłoby jako nieistotne naruszenie prawa. Regulację tę należy jednak odnieść do pozostałych postanowień zarządzenia. Wypada zauważyć, iż w § 1 ust. 1 zarządzenia *Ustala się wysokość opłat za wynajem świetlic wiejskich będących własnością Gminy Lelów zgodnie z załącznikiem Nr 1 do Zarządzenia, z zastrzeżeniem § 2 oraz § 3*. Zastrzeżenie dotyczy wynajmu godzinowego świetlic, gdzie przyjęto, że opłata w tej sytuacji wynosi 60,00 zł brutto za rozpoczętą godzinę wynajmu, oraz wynajmu świetlic na okres powyżej 1 miesiąca, gdzie opłata będzie ustalana indywidualnie w drodze negocjacji. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do zarządzenia (część tabelaryczna) Wójt ustalił stawki opłat za wynajem pięciu świetlic wiejskich: Wiejski Dom Kultury i Sportu w Skrajniwie – świetlica, Świetlica Wiejska w Lgocie Błotnej, Świetlica Wiejska w Mełchowie, Wiejski Dom Kultury i Sportu w Turzynie oraz Świetlica Wiejska w Podlesiu. Zdaniem organu nadzoru reguła, w myśl której: *Do określenia okresu trwania najmu przyjmuje się każdą rozpoczętą godzinę wynajmu* dotyczyć powinna wyłącznie opłaty unormowanej w § 2 zarządzenia (w którym została ona wprost zawarta). Odrębne przyjęcie tej reguły w § 1 ust. 2 zarządzenia i tym samym umożliwienie jej stosowania także do innych opłat, przewidzianych w kwestionowanym akcie, rodzi niepewność co do stanowionego prawa. Zauważyć należy, że wszystkie postanowienia wymienione w przywołanym załączniku nr 1 do zarządzenia wprowadzają stawki opłat za wynajem świetlic w odniesieniu do jednej doby. Przyjęte w zarządzeniu rozwiązanie, wprowadzające równolegle oba te przepisy (§ 1 ust. 1 i 2 zarządzenia), a jednocześnie brak w zarządzeniu regulacji stanowiącej o możliwości rozliczeń za godzinę, powoduje, że w praktyce za każdą rozpoczętą godzinę wynajmu (w celach innych niż wskazane w § 2 zarządzenia) wnosić należy opłatę w wysokości określonej w załączniku nr 1 do zarządzenia – liczoną za jedną dobę. Należy przy tym podkreślić, iż opłaty ustalone w oparciu o przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy mają charakter cywilnoprawny, a więc zastosowanie w tym przypadku znajduje zasada ekwiwalentności świadczeń, zgodnie z którą, opłatę wnoszą w relacji do konkretnych kosztów zależnych od czasu korzystania z obiektów. Zatem ponosić należy opłaty w takiej części, w jakiej odpowiada to zakresowi korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto należy zaznaczyć, że w przepisie § 3 zarządzenia ustalono że: *opłata za wynajem świetlic na okres powyżej 1 miesiąca będzie ustalana indywidualnie w drodze negocjacji pomiędzy stronami umowy*. Zawarcie tej regulacji w badanym zarządzeniu powoduje, że niejasne pozostaje czy opłaty w wysokości wskazanej w załączniku Nr 1 do zarządzenia, znajdują zastosowanie przy zawieraniu umów najmu świetlic na okres powyżej 1 miesiąca. Możliwe jest bowiem również i takie rozumienie tego przepisu, iż wysokość tej opłaty zostanie ustalona w oderwaniu od przepisów zawartych w zarządzeniu Wójta, a to jest niedopuszczalne – do określenia zasad ustalania odpłatności uprawniona jest bowiem wyłącznie Rada (w drodze uchwały) albo Wójt działający na podstawie udzielonego mu upoważnienia (w drodze zarządzenia). Przedmiotowa regulacja wprowadza zatem niejasność i uznaniowość stąd jest sprzeczna z przepisem art. 2 Konstytucji RP i wynikającą z niego zasadą demokratycznego państwa prawa.

Zdaniem organu nadzoru, w zakresie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nie mieszczą się również postanowienia zawarte w ust. 1-3 Załącznika Nr 1 do zarządzenia. I tak zgodnie z ust. 1: *Powyższe stawki zawierają należny podatek Vat*, ust. 2 stanowi, że *Wywóz nieczystości stałych należy do obowiązków najemcy*, natomiast w ust. 3 przyjęto, że: *Najemca jest zobowiązany do zwrotu kosztów za energię i/lub wodę zgodnie z ich użyciem*.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 73/2025 Wójta Gminy Lelów z dnia 21 maja 2025 r. w sprawie określenia wysokości opłat za wynajem świetlic wiejskich będących własnością Gminy Lelów – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności zarządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy