



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 lipca 2025 r.

Poz. 4683

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.450.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 lipca 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 86/2025 Wójta Gminy Kroczyce z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie określenia zasad udostępniania świetlic wiejskich oraz określenia wysokości opłat za wynajem świetlic wiejskich zlokalizowanych na terenie Gminy Kroczyce, w całości, jako sprzecznego z art. 4 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 168), art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, oraz § 1 uchwały Nr 96/XV/2025 Rady Gminy Kroczyce z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie powierzenia organowi wykonawczemu uprawnień do ustalania wysokości opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz uchwalenia Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich zlokalizowanych na terenie Gminy Kroczyce (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2025 r. poz. 3092).

Uzasadnienie

W dniu 23 czerwca 2025 r. Wójt Gminy Kroczyce wydał zarządzenie Nr 86/2025 w sprawie określenia zasad udostępniania świetlic wiejskich oraz określenia wysokości opłat za wynajem świetlic wiejskich zlokalizowanych na terenie Gminy Kroczyce.

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano m.in. przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Zarządzenie zostało doręczone Wojewodzie Śląskiemu w dniu 24 czerwca 2025 r., a w toku badania jego legalności organ nadzoru uznał, iż zarządzenie to jest niezgodne z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 2 i 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 Kroczyce do przekazania powyższych uprawnień Wójtowi jest § 1 uchwały Nr 96/XV/2025 Rady Gminy Kroczyce z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie powierzenia organowi wykonawczemu uprawnień do ustalania wysokości opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń

użyteczności publicznej oraz uchwalenia Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich zlokalizowanych na terenie Gminy Kroczyce, zgodnie z którym: *Powierza się Wójtowi Gminy Kroczyce posiadane przez Radę Gminy Kroczyce uprawnienia do stanowienia 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 Gminy Kroczyce, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.*

Reasumując, organ stanowiący Gminy upoważnił Wójta Gminy Kroczyce jedynie do stanowienia 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 Gminy Kroczyce, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Tymczasem część regulacji zarządzenia wykracza poza przyznane Wójtowi upoważnienie.

Zgodnie z § 1 i § 2 zarządzenia:

§ 1. Postanowienia ogólne dotyczące zasad udostępniania świetlic wiejskich zlokalizowanych na terenie Gminy Kroczyce.

1. Świetlicą wiejską i jej mieniem zarządza gospodarz świetlicy.

2. Gospodarzem określa się osobę wyznaczoną przez Wójta spośród mieszkańców danej miejscowości, a w razie nieobecności, funkcje gospodarza przejmują osobą przez niego upoważniona.

3. Gospodarz planując długotrwałą nieobecność zgłasza się do osoby upoważnionej i przekazuje klucze od świetlicy wiejskiej.

4. W przypadku nieplanowanej nieobecności (sytuacji losowej) gospodarz niezwłocznie powiadamia osobę upoważnioną o tym fakcie oraz w miarę możliwości przekazuje klucze od świetlicy, powiadamiając o tym fakcie Urząd Gminy Kroczyce.

5. Gmina Kroczyce jest właścicielem lub użytkownikiem świetlic wiejskich i ponosi koszty ich utrzymania w zakresie: remontów i modernizacji oraz ogrzewania i dostawy energii elektrycznej, wody i kosztów odprowadzania ścieków komunalnych oraz wywozy nieczystości stałych.

6. Opłaty za wynajem świetlic stanowią dochód Gminy Kroczyce.

7. Wójt Gminy Kroczyce może odmówić Najemcy możliwości wynajmu, jeżeli stwierdzi, że charakter Wydarzenia w znacznym stopniu narusza dobre imię Wynajmującego, jest niezgodne z jego działalnością statutową, niesie w sobie treści agresywne, pornograficzne oraz inne demoralizujące lub obrażające publiczność.

8. Osoby, które niszczą urządzenia lub wyposażenie w świetlicy wiejskiej lub na terenie przyległym, ponoszą odpowiedzialność materialną i karną za wyrządzone szkody.

9. Gmina Kroczyce nie ponosi odpowiedzialności za przedmioty osobiste i wartościowe pozostawione w świetlicy.

10. Użytkownicy świetlicy wiejskiej są zobowiązani do:

a) przestrzegania przepisów BHP i ppoż. oraz wskazówek zarządzającego świetlicą,

b) zachowania porządku i czystości,

c) poszanowania mienia publicznego,

d) kulturalnego zachowania.

§ 2. Zasady udostępniania świetlic wiejskich zlokalizowanych na terenie Gminy Kroczyce.

1. Termin wynajmu świetlicy wiejskiej należy uzgodnić z gospodarzem obiektu co najmniej 14 dni przed datą planowanego wydarzenia.

2. W szczególnych przypadkach możliwe jest skrócenie powyższego terminu (np. organizacja stypy lub innych wydarzeń, dla których nie jest możliwe dochowanie 14 dniowego terminu).

3. Umowa najmu zawierana jest na piśmie i reguluje ona wzajemne prawa i obowiązki stron wzór umowy najmu stanowi załącznik nr 2 do niniejszego Zarządzenia.

4. Gospodarz dostarcza do Urzędu Gminy Kroczyce niezwłocznie po podpisaniu, 1 egzemplarz umowy najmu stanowiący załącznik nr 2 do niniejszego zarządzenia oraz 1 egzemplarz protokołu zdawczo-odbiorczego stanowiącego załącznik nr 3 do niniejszego zarządzenia.

5. Przy każdorazowym wynajęciu świetlicy wiejskiej, gospodarz świetlicy wraz z najemcą sprawdzają stan pomieszczeń, urządzeń i wyposażenia. Strony spisują protokół zdawczo-odbiorczy.

6. Odbiór świetlicy wiejskiej i odbiór kluczy do pomieszczeń następuje po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego, w uzgodnionym terminie.

7. Z chwilą przekazania kluczy całkowita odpowiedzialność za bezpieczeństwo i porządek w świetlicy wiejskiej oraz w jego bezpośrednim otoczeniu ciąży na Najemcy.

8. Najemca we własnym zakresie przygotowuje pomieszczenia (w tym sprzątanie) oraz każdorazowo sprząta świetlicę przed zdaniem kluczy i pomieszczeń.

9. W przypadku strat w mieniu, Najemca będzie zobowiązany do naprawienia wyrządzonych szkód lub do zwrotu kosztów naprawy uszkodzeń w wyznaczonym terminie.

10. Po bezskutecznym upływie terminu do naprawienia szkód lub zwrotu kosztów naprawy uszkodzeń wynajmujący kieruje sprawę na drogę sądową.

11. Świetlica udostępniana jest maksymalnie na 3 dni przed wydarzeniem zaś podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego i zwrot kluczy nastąpi najpóźniej 2 dni po wydarzeniu. Wskazane terminy mogą ulec skróceniu w przypadku gdy w zbliżonych terminach w świetlicy odbywają się inne wydarzenia.

12. Najemca przygotowuje pomieszczenia w świetlicy (sprzątanie, wystrój, itp.) po przekazaniu kluczy i po dokonaniu odczytu wskazań licznika energii elektrycznej oraz wody.

13. Gospodarz obiektu zobowiązany jest do prowadzenia harmonogramu wynajmu i nadzorowania terminów obowiązujących w umowach.

Natomiast w § 3 ust. 2 i ust. 3 zarządzenia:

2. Na podstawie złożonego protokołu zdawczo-odbiorczego i podpisanej umowy zostanie wystawiona faktura VAT. Najemca zobowiązany będzie do uiszczenia należności w postaci czynszu za wynajem świetlicy oraz opłat za media.

3. Ustala się, że opłata za wynajem świetlic na okres powyżej 1 miesiąca będzie ustalana indywidualnie w drodze negocjacji pomiędzy stronami umowy.

Ponadto w § 4 ust. 2 zarządzenia:

W przypadku nieodpłatnego udostępnienia sali termin rezerwacji uzgodniony jest z gospodarzem obiektu.

W ocenie organu nadzoru § 1, § 2, § 3 ust. 2 i ust. 3, § 4 ust. 2 zarządzenia oraz załączniki Nr 2 i Nr 3 do zarządzenia przekraczają delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz zakres upoważnienia wynikający z § 1 uchwały Nr 96/XV/2025 Rady Gminy Kroczyce z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie powierzenia organowi wykonawczemu uprawnień do ustalania wysokości opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz uchwalenia Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich zlokalizowanych na terenie Gminy Kroczyce.

Organ nadzoru wskazuje, że w świetle aktualnie dominującego stanowiska, art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej tworzy samoistną podstawę 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. W szczególności charakter aktu prawa miejscowego przypisywany jest również aktom podjętym przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego w ramach subdelegacji unormowanej w art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej (por. wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 2868/17). Zatem Wójt Gminy wydając przedmiotowe zarządzenie, stanowiące akt prawa miejscowego, powinien ściśle działać w granicach upoważnienia ustawowego jak i upoważnienia wynikającego z uchwały Rady Gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego.

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasada: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15). Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone (cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 roku, K 20/01, Legalis nr 54123). Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe zarządzenie jest również sprzeczne z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług, co wpływa na konieczność stwierdzenia nieważności zarządzenia w całości.

W załączniku Nr 1 do zarządzenia, stanowiącym *Stawki czynszu oraz opłat za wynajem świetlic wiejskich wraz z wyposażeniem zlokalizowanych na terenie Gminy Kroczyce*, Wójt Gminy postanowił, że wskazane stawki i opłaty są określone w wysokości netto. Tymczasem zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług *ceną jest wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę*. Jak natomiast stanowi art. 3 ust. 2 ww. ustawy *w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. Przez cenę rozumie się również stawkę taryfową*. W związku z powyższym stawki i opłaty ustalone w zarządzeniu powinny uwzględniać w sobie należny podatek i zawierać cenę brutto (razem z podatkiem). Stawka czynszu i opłata określona w zarządzeniu stanowi bowiem cenę końcową, jaką zapłaci odbiorca usług. W praktyce, wszystkie ewentualne elementy całkowitego kosztu usługi, muszą zawierać się w sposobie rozliczenia uchwalonym przez Wójta w akcie prawa miejscowego. Podatek od towarów i usług (VAT) jest podatkiem cenotwórczym z tym, że dla odbiorcy usług obojętnym jest, czy opłata zawiera ten podatek, czy nie. Podatek określa jedynie wartość zobowiązań przedsiębiorcy z tego tytułu.

W związku z powyższym ustalenie przez Wójta Gminy w zarządzeniu stawek netto z obowiązkiem doliczenia bliżej nieokreślonych stawek podatku VAT stanowi istotne naruszenie prawa, mające wpływ na legalność całego zarządzenia, gdyż odnosi się do wszystkich, ustalonych przez Wójta Gminy opłat.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 86/2025 Wójta Gminy Kroczyce z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie określenia zasad udostępniania świetlic wiejskich oraz określenia wysokości opłat za wynajem świetlic wiejskich zlokalizowanych na terenie Gminy Kroczyce – w całości, 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, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz