



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 24 kwietnia 2023 r.

P-1.4131.134.2023.AS

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 107/2022 Burmistrza Tuczna z dnia 18 października 2022 r. w sprawie ustalenia odpłatności za wynajem świetlic, kortu tenisowego oraz za zajęcie gruntu pod działalność kulturalno-rozrywkową i handlową na okres krótszy niż 1 miesiąc, a także ustalenia zasad funkcjonowania Stadionu Miejskiego w Tucznie oraz kortu tenisowego.

Uzasadnienie

W dniu 18 października 2022 r. Burmistrza Tuczna wydał zarządzenie Nr 107/2022 w sprawie ustalenia odpłatności za wynajem świetlic, kortu tenisowego oraz za zajęcie gruntu pod działalność kulturalno-rozrywkową i handlową na okres krótszy niż 1 miesiąc, a także ustalenia zasad funkcjonowania Stadionu Miejskiego w Tucznie oraz kortu tenisowego. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 4 kwietnia 2023 r.¹ na żądanie organu nadzoru².

W przedmiotowym zarządzeniu Burmistrz Tuczna ustalił wysokość opłat za wynajęcie: świetlic wiejskich na terenie Gminy Tuczno (§1 ust. 1), gruntu pod działalność rozrywkowo-handlową na okres krótszy niż 1 miesiąc (§1 ust. 3), płyty boiska Stadionu Miejskiego w Tucznie (§2 ust. 1) oraz ustalił regulamin Stadionu Miejskiego w Tucznie (§2 ust. 2 i załącznik Nr 1) i regulamin Kortu Tenisowego wraz z obowiązującymi opłatami za jego wynajem (§2 ust. 3 i załącznik Nr 2), wskazując, że określone w zarządzeniu ceny i opłaty są cenami brutto (§3). Burmistrz postanowił o obowiązywaniu zarządzenia z dniem podpisania (§5), a ponadto zdecydował o utracie mocy zarządzenia Nr 49/2022 z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie ustalenia odpłatności za wynajem świetlic, kortu tenisowego oraz za zajęcie gruntu pod działalność kulturalno-rozrywkową i handlową na okres krótszy niż 1 miesiąc, a także ustalenia zasad funkcjonowania Stadionu Miejskiego w Tucznie oraz kortu tenisowego (§4).

W toku badania legalności zarządzenia Nr 107/2022 stwierdzono, że w stopniu istotnym narusza ono obowiązujący porządek prawny, ponieważ zostało wydane

¹ Zarządzenie przekazane pismem Zastępcy Burmistrza Tuczna z dnia 4 kwietnia 2023 r., znak: MK.400.1.2023.

² Pismo z dnia 3 kwietnia 2023 r., znak: P-1.4130.90.2023.AS.

przez Burmistrza Tuczna z przekroczeniem uprawnień, a oprócz tego nie zostało uznane za akt prawa miejscowego.

Kompetencję do wydania ww. aktu Burmistrz Tuczna wywiódł z art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym oraz uchwały Nr XV/94/2008 Rady Miejskiej w Tucznie z dnia 28 marca 2008 w sprawie powierzenia Burmistrzowi Tuczna uprawnień w zakresie ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, które to przepisy powołał w podstawie prawnej tego zarządzenia.

W ocenie organu nadzoru pierwszy z przywołanych przepisów nie może stanowić podstawy do wydania kwestionowanego zarządzenia. Art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do zadań wójta (burmistrza) należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Tymczasem, odróżnić trzeba pojęcia gospodarowania mieniem komunalnym od zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Analiza treści przedmiotowego zarządzenia prowadzi do wniosku, że zawarte w jego załącznikach Nr 1 i Nr 2 regulacje są w istocie zbiorem zasad dotyczących korzystania ze Stadionu Miejskiego w Tucznie i Kortu Tenisowego.

Niewątpliwie, zarówno stadion, jak i kort tenisowy stanowią obiekty o charakterze użyteczności publicznej. Są to miejsca przeznaczone do spędzania czasu wolnego, uprawiania sportu i rekreacji oraz ich upowszechniania, rozwijania zainteresowań i talentów w różnych dyscyplinach sportu, a także integracji lokalnych społeczności. Samorządy gminne tworząc stadiony, boiska, korty tenisowe i tym podobne obiekty realizują w ten sposób zadania służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców w zakresie kultury fizycznej i turystyki, w tym dostępu do terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, do czego obowiązuje je wprost norma art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym.

Zaakcentować trzeba, że w myśl art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mają prawo wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy oraz 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. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji kompetencję rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektów użyteczności publicznej.³

Tego typu reguły zawarte są w załącznikach Nr 1 i Nr 2 do zarządzenia Nr 107/2022 Burmistrza Tuczna. Zamieszczone w załączniku Nr 1 postanowienia wskazują administratora Stadionu Miejskiego w Tucznie, podmioty uprawnione do korzystania z tego obiektu, a także

³ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 maja 2015 r., sygn. akt. II SA/Gd 136/15.

zasady zachowania, w tym zakazy obowiązujące osoby na nim przebywające. Z kolei, w załączniku Nr 2 określono, w jaki sposób należy rezerwować Kort Tenisowy, w jakim terminie możliwe jest korzystanie z niego i jakich reguł powinni przestrzegać użytkownicy, a ponadto ustalono koszt wynajęcia tego obiektu mieszkańcom Tuczna oraz osobom spoza Gminy Tuczno. Powyższe kwestie, poza ustaleniem cen wynajmu kortu tenisowego, uznać trzeba za zasady i tryb korzystania z przedmiotowych obiektów sportowych, a zatem ich unormowanie jest uprawnieniem przysługującym – na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym - Radzie Miejskiej w Tucznie, nie zaś organowi wykonawczemu tej Gminy. Wobec tego, wydając zarządzenie Nr 107/2022, w zakresie normującym sposób korzystania z tych obiektów, Burmistrz Tuczna naruszył kompetencje przypisane Radzie Miejskiej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, wykraczając jednocześnie poza uprawnienia przyznane mu na podstawie dyspozycji wynikającej z art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy.

Nie budzi natomiast wątpliwości uprawnienie Burmistrza do ustalenia stawek opłat za wynajęcie świetlic wiejskich i obiektów sportowych zlokalizowanych na terenie Gminy Tuczno. Podstawę prawną do uregulowania tego zagadnienia stanowi art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej⁴, zgodnie z którym *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*. W myśl ust. 2 tego przepisu, uprawnienia w powyższym zakresie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. A zatem - co do zasady – to Rada Miejska w Tucznie powinna decydować o opłatach za korzystanie ze świetlic wiejskich i gminnych obiektów sportowych, chyba że upoważni Burmistrza Tuczna do ustalenia stawek tych opłat.

Rada Miejska w Tucznie skorzystała z tej możliwości powierzając w uchwale Nr XXIV/153/2016 z dnia 26 września 2016 r. *w sprawie powierzenia Burmistrzowi Tuczna uprawnień w zakresie ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej* Burmistrzowi Tuczna uprawnienie do ustalenia opłat za wynajem świetlic miejskich i wiejskich, hali widowiskowo - sportowej, stadionu miejskiego i kortu tenisowego. Powyższe upoważnienie dotyczy jednak wyłącznie ustalenia wysokości cen i opłat za wynajęcie ww. obiektów, nie zaś określenia regulaminów korzystania z nich. Przepisy powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, nie przewidują możliwości scedowania na inne podmioty uprawnień organu stanowiącego gminy w zakresie normowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Na marginesie wskazania wymaga, że powołana w podstawie prawnej zarządzenia Nr 107/2022 uchwała Nr XV/94/2008 Rady Miejskiej w Tucznie z dnia 28 marca 2008 r. *w sprawie powierzenia Burmistrzowi Tuczna uprawnień w zakresie ustalenia wysokości cen*

⁴ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679).

i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej nie stanowi przesłanki do wydania tego zarządzenia, gdyż została ona wyeliminowana z obrotu prawnego przez §3 uchwały Nr XXIV/153/2016 z dnia 26 września 2016 r. podjętej przez Radę w tym samym przedmiocie.

Niezależnie od omówionych powyżej uchybień, Burmistrz Tuczna niewłaściwie ocenił charakter prawny wydanego przez siebie zarządzenia Nr 107/2022, postanawiając o jego obowiązywaniu (wejściu w życie) z dniem podpisania.

W piśmiennictwie i orzecznictwie aktualnie dominuje pogląd, zgodnie z którym akty podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej 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 urzędzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, zawiera bowiem wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego. W konsekwencji, stwierdzić należy, że uprawnienia, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, w sytuacji powierzenia ich przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego - organom wykonawczym tych jednostek, również realizowane będą w formie aktu prawa miejscowego. Aktem prawa miejscowego będzie więc również akt wydany przez organ wykonawczy w ramach subdelegacji unormowanej w art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.⁵

A zatem, zarządzenie burmistrza ustalające stawki opłat za wynajem świetlic i gminnych obiektów sportowych, wydane na podstawie upoważnienia udzielonego przez radę miejską do uregulowania tych kwestii, jest aktem prawa miejscowego, którego wejście w życie jest uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie bowiem z treścią art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁶ *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Z kolei, art. 13 pkt 2 ww. ustawy przewiduje dla skutecznego wejścia w życie aktu prawa miejscowego jego opublikowanie w dzienniku urzędowym. Tymczasem, zarządzenie Nr 107/2022 Burmistrza Tuczna z dnia 18 października 2022 r. *w sprawie ustalenia odpłatności za wynajem świetlic, kortu tenisowego oraz za zajęcie gruntu pod działalność kulturalno-rozrywkową i handlową na okres krótszy niż 1 miesiąc, a także ustalenia zasad funkcjonowania Stadionu Miejskiego w Tucznie oraz kortu tenisowego* nie spełnia tego warunku. Nieprawidłowe określenie

⁵ Por. wyroki: WSA w Opolu z dnia 28 listopada 2018 r., sygn. akt I SA/Op 269/18, WSA we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2018 r., sygn. akt III SA/Wr 226/18, NSA z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1901/13 i z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 1909/16.

⁶ Ustawa a dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

momentu wejścia w życie tego aktu i zaniechanie jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego przesądza o braku mocy prawnej tego zarządzenia.

Wobec powyższego, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 107/2022 Burmistrza Tuczna z dnia 18 października 2022 r. w sprawie *ustalenia odpłatności za wynajem świetlic, kortu tenisowego oraz za zajęcie gruntu pod działalność kulturalno-rozrywkową i handlową na okres krótszy niż 1 miesiąc, a także ustalenia zasad funkcjonowania Stadionu Miejskiego w Tucznie oraz kortu tenisowego*, jako aktu wydanego z przekroczeniem uprawnień i bez podstawy prawnej.

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

Z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

II Wicewojewoda Zachodniopomorski
Mateusz Wagemann

Otrzymują:

- Burmistrz Tuczna,
- a/a.