



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 20 lutego 2017 r.

Poz. 722

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.13.2017.EC WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 17 lutego 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 2. ust. 1 w zakresie słów „*mając na względzie minimalne stawki wynajmu pomieszczeń określone w załączniku nr 1*”, § 2 ust. 2 i 3, § 3, § 8 oraz załącznika nr 1 do uchwały nr XXXI/285/17 Rady Miejskiej w Augustowie z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia warunków korzystania z nieruchomości w szkołach, placówkach oświatowych i żłobku, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Augustów.

UZASADNIENIE

W dniu 17 stycznia 2017 r. Rada Miejska w Augustowie podjęła uchwałę nr XXXI/285/17 w sprawie ustalenia warunków korzystania z nieruchomości w szkołach, placówkach oświatowych i żłobku, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Augustów, która w dniu 20 stycznia 2017 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 13 lutego 2017 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności części jej zapisów, tj. w zakresie § 2 ust. 1 w odniesieniu do słów „*mając na względzie minimalne stawki wynajmu pomieszczeń określone w załączniku nr 1*”, § 2 ust. 2 i 3, § 3, § 8 oraz załącznika nr 1 do ww. uchwały.

Podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 43 ust. 6 ustaw z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.), zgodnie z którym wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą ustalić, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne.

W ramach uprawnienia do określenia zasad gospodarowania i korzystania z mienia gminnego nie mieści się jednak ustalanie stawek opłat za jedną godzinę lub miesiąc wynajmu lub dzierżawy pomieszczeń - jak uczyniła to Rada Miejska w Augustowie.

Podkreślenia wymaga, iż samo gospodarowanie mieniem komunalnym, stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, należy do organu wykonawczego. W zakresie gospodarowania mieniem znajduje się ustalenie stawek czynszu za korzystanie z tego mienia. Rada Miejska natomiast nie posiada kompetencji do ustalenia stawek opłat czynszowych, a czyniąc to naruszyła kompetencję organu wykonawczego gminy. Stanowisko takie przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 27 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 575/0, zgodnie z którym: „*Określenie w uchwale minimalnych stawek czynszu w lokalach użytkowych znajdujących się*

w budynkach komunalnych należy uznać za niedopuszczalne jako wkraczające w kompetencje organu wykonawczego gminy w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym)”.

Wyraźnego zaznaczenia wymaga fakt, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności. Jest to zasada rangi konstytucyjnej, z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej obowiązany jest do wykazania istnienia normy kompetencyjnej, która uprawnia go do działania. Jeżeli działanie oparte jest jedynie na braku zakazu jego podejmowania to takie postępowanie jest niedopuszczalne. Oznacza to, iż przy wszelkiej działalności władczej wymagana jest legitymacja, czyli prawnie nadane upoważnienie. Każde przekroczenie granic uprawnienia, pozbawia organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). *W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej* (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 583/13).

Zapisy § 3 stanowią warunki umowy, która jest negocjowana przez strony ją zawierające. To do organu wykonawczego gminy lub jednostki organizacyjnej, działającej na podstawie stosownych uprawnień, należy zawieranie umów. Wszelkie zapisy umowy, w tym bezpłatne użyczenie, powinny być ustalone przez uczestników czynności prawnej według ich woli. W związku z powyższym oraz zgodnie z zapisami przedmiotowej uchwały, decyzję z jakim podmiotem i na jakich warunkach zostanie zawarta umowa użyczenia podejmuje dyrektor, któremu Burmistrz udzielił stosownego pełnomocnictwa.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Augustowie na podstawie art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami była uprawniona do ustalenia reguł, którymi ma się kierować organ wykonawczy lub upoważniony przez niego dyrektor, bez szczegółowych postanowień, które powinny zostać skonkretyzowane w zawieranej umowie.

W § 8 przedmiotowej uchwały ustalono, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

W ocenie organu nadzoru materia przedmiotowej uchwały nie pozwala na zaliczenie jej do kategorii aktów prawa miejscowego z uwagi na brak przymiotu powszechnego obowiązywania jej norm. Jej zapisy nie rozstrzygają bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową. Postanowienia analizowanego aktu są skierowane do podporządkowanych gminie jednostek organizacyjnych. Stanowi ona zatem akt kierownictwa wewnętrznego, ponieważ dotyczy jedynie podmiotów należących do struktury organizacyjnej, w której akt został wydany. Wymóg publikacji w dzienniku urzędowym nie wynika również z przepisów szczególnych.

Wobec powyższego przedmiotową uchwałę ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie nieważności części jej zapisów, wskazanych na wstępie, uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik