



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 sierpnia 2015 r.

Poz. 4245

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.302.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 sierpnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII.74.2015 Rady Gminy Przystajń z dnia 29 czerwca 2015 roku w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z sal lekcyjnych w publicznych szkołach na terenie Gminy Przystajń dla których organem prowadzącym jest Gmina Przystajń w całości, jako niezgodnej z:

- art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) oraz art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w związku z art. 43 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2015r. poz. 782).

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2015r. Rada Gminy Przystajń podjęła uchwałę Nr VIII.74.2015 w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z sal lekcyjnych w publicznych szkołach na terenie gminy Przystajń dla których organem prowadzącym jest Gmina Przystajń.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 lipca 2015 r.

Przeprowadzona analiza treści uchwały wykazuje, iż została ona podjęta z naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 24 lipca 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności w całości.

Rada Gminy Przystajń przedmiotową uchwałą wprowadziła stawki opłat za korzystanie z sal lekcyjnych w budynkach Publicznej Szkoły Podstawowej w Borze Zajacińskim i Zespołu Szkół w Przystajni (§ 1 ust. 1 uchwały) ustaliła stawki opłat za korzystanie z sal lekcyjnych (§ 1 ust. 2 uchwały) W § 5 uchwały ustalono, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Uchwała została podjęta m. in. na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, który upoważnia radę gminy m. in. do ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Jednakże wskazać należy, że art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego (*por. wyrok NSA z dnia 29 listopada 2001 roku, sygn. akt SA/Wr 1415/01, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). W ocenie organu nadzoru uchwały tej materii nie można zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego również ze względu na brak przymiotu powszechnego obowiązywania jej norm. Jej postanowienia skierowane są do podporządkowanych

gminie jednostek organizacyjnych. Jest ona tzw. aktem kierownictwa wewnętrznego, albowiem wiąże jedynie podmioty znajdujące się w strukturze organizacyjnej, w której akt został wydany. Nie rozstrzyga natomiast bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową, będących w badanym przypadku usługobiorcami usług komunalnych. Podmioty te uiszczają opłaty w wysokości i na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z właściwą gminną jednostką organizacyjną lub bezpośrednio z wójtem gminy (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 października 2007 r. sygn. akt II SA/Łd 665/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Kwestionowana uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru pismem Nr NPII.4130.86.29.2015 z dnia 17 lipca 2015 r. zwrócił się do Wójta Gminy Przystajń o przesłanie informacji jaki tytuł prawny do nieruchomości komunalnych posiadają placówki oświatowe Gminy Przystajń, o których mowa w kwestionowanej przez organ nadzoru uchwale. Z pisma Wójta Gminy Przystajń Nr GNR.066.1.2015 z dnia 20 lipca 2015 r. przesłanego do organu nadzoru wynika, iż wszystkie nieruchomości komunalne, na których usytuowane są placówki oświatowe są przekazywane w trwały zarząd.

W tym miejscu należy wskazać, iż z brzmienia art. 43 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, iż trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną oraz, iż jednostka organizacyjna ma prawo, z zastrzeżeniem art. 43 ust. 6 ustawy, korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd. Korzystanie przez jednostkę organizacyjną z nieruchomości może polegać w szczególności na oddaniu nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie. W przypadku takich czynności prawnych, jednostka organizacyjna zobowiązana jest do zawiadomienia właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo uzyskać zgodę tych organów, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd. Zgoda jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Z kolei art. 43 ust. 6 ww. ustawy stanowi podstawę m.in. dla rad gmin do ustalenia szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż uchwała podjęta na podstawie art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami w kręgu adresatów może mieć tylko i wyłącznie jednostki organizacyjne gminy. Natomiast przedmiot takiej uchwały powinien dotyczyć uszczegółowienia warunków korzystania z nieruchomości gminnych oddanych w trwały zarząd, gdyż ogólne warunki określa art. 43 ust. 2 tej ustawy.

Tymczasem uchwała Rady Gminy Przystajń ustanowiła godzinowe stawki opłat za korzystanie z sal lekcyjnych, co stanowczo wykracza poza delegację z art. 43 ust. 6 powołanej ustawy.

Nadto wskazać należy, że kompetencję do oddawania w najem sal lekcyjnych posiada jednostka organizacyjna, która zgodnie z art. 43 ust. 2, korzysta z danej nieruchomości. Ustawodawca bowiem wyposażył w tym przypadku jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi w zdolność prawną oraz w zdolność do czynności prawnych, zatem w możliwość m.in. zawierania umów najmu. W związku z tym, określona jednostka organizacyjna decyduje z kim i na jakich warunkach zostanie zawarta umowa najmu. Jedynym ograniczeniem są sytuacje, o których mowa w art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru, stanowienie o wysokości stawek opłat za korzystanie z sal lekcyjnych w przypadku nieruchomości oddanej w trwały zarząd jednostce organizacyjnej należy do organu zarządzającego daną jednostką. Zatem ustanowienie sztywnych stawek opłat w drodze uchwały rady gminy wkracza w kompetencje tegoż organu, co stoi w sprzeczności z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), 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 ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29).

Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki 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 (por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzeciński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121) (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy Przystajń podejmując uchwałę Nr VIII.74.2015 Rady Gminy Przystajń z dnia 29 czerwca 2015 roku w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z sal lekcyjnych w publicznych szkołach na terenie Gminy Przystajń dla których organem prowadzącym jest Gmina Przystajń w sposób istotny naruszyła przepisy art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, a także art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Wobec powyższego ww. uchwałę ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak