



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 czerwca 2023 r.

Poz. 5112

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.656.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 czerwca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 30/2023 Burmistrza Miasta i Gminy Żarki z dnia 23 maja 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w gminie Żarki, w części określonej w:

- § 1 ust. 2 i ust. 4 zarządzenia jako sprzecznego z art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 679), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 344), dalej jako ustawa o gospodarce nieruchomościami oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

- § 1 ust. 3 zarządzenia jako sprzecznego z art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

W dniu 23 maja 2023 r. Burmistrz Miasta i Gminy Żarki wydał zarządzenie Nr 30/2023 w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w gminie Żarki, dalej jako: „zarządzenie”.

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano przepis art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 ustawy oraz Uchwałę Nr XLVIII/297/2023 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie udzielenia upoważnienia Burmistrzowi Miasta i Gminy Żarki do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w gminie Żarki.

Wskazane zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 23 maja 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowego zarządzenia organ nadzoru uznał, iż zarządzenie w części jest niezgodne z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy:

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 Miejskiej w Żarkach do przekazania powyższych uprawnień Burmistrzowi jest ww. Uchwała Nr XLVIII/297/2023 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 30 stycznia 2023 r. W akcie tym organ stanowiący Gminy upoważnił Burmistrza Miasta i Gminy Żarki do ustalania wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w gminie Żarki. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego dnia 6 lutego 2023 r. pod poz. 1083.

Burmistrz Miasta i Gminy Żarki w § 1 zarządzenia ustanowił następującą regulację:

§ 1. Ustala się stawki odpłatności za wynajem:

1. Sali rekreacyjno-sportowej przy ul. Ofiar Katynia 3 w Żarkach:

- 40 zł za 1 godzinę (miesiące maj-wrzesień);*
- 80 zł za 1 godzinę (miesiące październik-kwiecień);*
- 120 zł (miesiące maj-wrzesień) za wynajem sali na różnego rodzaju rozgrywki;*
- 250 zł (miesiące październik-kwiecień) za wynajem sali na różnego rodzaju rozgrywki.*

2. Sal gimnastycznych w szkołach podstawowych na terenie gminy Żarki:

- 30 zł za 1 godzinę (miesiące maj-wrzesień);*
- 70 zł za 1 godzinę (miesiące październik-kwiecień);*
- 80 zł (miesiące maj-wrzesień) za wynajem sali na różnego rodzaju rozgrywki;*
- 160 zł (miesiące październik-kwiecień) za wynajem sali na różnego rodzaju rozgrywki.*

3. Sal niezwiązanych bezpośrednio z działalnością statutową Ochotniczej Straży Pożarnej:

- 50 zł za 1 godzinę plus koszty mediów (prąd, woda);*
- 500 zł za wynajem 24-godzinny (od godziny 10.00 do godziny 10.00 dnia następnego) plus koszty mediów (prąd, woda).*

4. Pomieszczeń innych niż w ust. 2 w szkołach podstawowych:

a) z przeznaczeniem na sklepik szkolny, 250 zł za miesiąc.

b) z przeznaczeniem na pozostałe cele:

- przy wynajmie do 1 miesiąca – 10 zł za każdą rozpoczętą godzinę;*
- przy wynajmie powyżej 1 miesiąca – 100 zł za wynajem jednorazowy.*

Organ nadzoru pismem z dnia 1 czerwca 2023 r. nr NPII.4130.200.88.2023, zwrócił się do Burmistrza Miasta i Gminy Żarki z prośbą o udzielenie informacji, jaki tytuł prawny przysługuje szkołom podstawowym do nieruchomości wskazanych w przedmiotowej uchwale, w szczególności czy nieruchomości znajdują się w trwałym zarządzie, a ponadto o wyjaśnienie jakich sal dotyczy § 1. ust. 3 przedmiotowego zarządzenia (ze wskazaniem adresów przedmiotowych sal).

W odpowiedzi, Burmistrz Miasta i Gminy Żarki, pismem z dnia 5 czerwca 2023 r., znak B050.1.35.2023 wskazał, że: *W odpowiedzi na pismo nr NPII.4130.200.88.2023 z dnia 01.06.2023 r. informuję, że szkoły podstawowe na terenie tutejszej Gminy mają ustanowiony trwały zarząd, natomiast § 1 ust. 3 Zarządzenia Nr 30/2023 Burmistrza Miasta i Gminy Żarki z dnia 23.05.2023 r. dotyczy sal bankietowych mieszczących się w remizach OSP w dwóch lokalizacjach:*

- 1. 42-310 Żarki, ul Ofiar Katynia 3 (OSP Żarki);*
- 2. 42-310 Żarki, Jaworznik, ul. Szkolna 37 (OSP Jaworznik).*

W ocenie organu nadzoru, biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż zarządzenie Nr 30/2023 Burmistrza Miasta i Gminy Żarki z dnia 23 maja 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w gminie Żarki, w części określonej w § 1 ust. 2, 3 i 4 zarządzenia jest sprzeczne z prawem.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż przedmiotowe zarządzenie w § 1 ust. 2 i 4 dotyczy pomieszczeń, w tym sal gimnastycznych w szkołach podstawowych na terenie gminy Żarki, które zgodnie z pismem Burmistrza z dnia 5 czerwca 2023 r. mają ustanowiony trwały zarząd na nieruchomościach.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, iż trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Zasady oddawania nieruchomości stanowiących własność gmin, powiatów czy województw określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami tj. art. 43-50 ustawy.

Zgodnie z art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami: *jednostka organizacyjna ma prawo, z zastrzeżeniem ust. 6, korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do:*

- 1) korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania;*
- 2) wykonywania robót budowlanych, zgodnie z przepisami prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego;*
- 3) oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo za zgodą 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.*

Zgodnie z wyrokiem Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2012 r. sygn. akt. II Sa/GI 730/11, publ. CBOSA: *Podkreślić należy, że trwałego zarządu nie można traktować jako prawa na rzeczy cudzej, a w szczególności nie stanowi on ograniczonego prawa rzeczowego, które w określonym zakresie odejmuje możliwość korzystania z rzeczy przez jej właściciela czy użytkownika wieczystego. Istotą zarządu jest uprawnienie do korzystania z rzeczy przez jednostki organizacyjne Skarbu Państwa albo samorządu terytorialnego, które realizując zadania tych podmiotów władają nieruchomością w imieniu ich publicznoprawnego właściciela (...) oddanie jednostce organizacyjnej w trwały zarząd nieruchomości stanowiącej własność lub przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego ogranicza uprawnienia właścicielskie tych podmiotów lub ich uprawnienia wynikające z użytkowania wieczystego. Podmioty te z chwilą oddania nieruchomości w trwały zarząd pozbawione zostają faktycznego władztwa nad nią mimo, że nieruchomości te pozostają w zasobie odpowiednio Skarbu Państwa czy jednostek samorządu terytorialnego (...) ustanowienie na rzecz gminnej jednostki organizacyjnej trwałego zarządu nieruchomością stanowiącą własność lub znajdujące się w użytkowaniu wieczystym gmin pozbawia zatem wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast możliwości ich wynajmowania, wydzierżawiania lub oddawania ich w użytkowanie. Pozostawianie nieruchomości gminnej w trwałym zarządzie jej jednostki organizacyjnej pozbawia także rady gmin możliwości określania zasad ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata w oparciu o przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g.*

Tym samym, mając na względzie orzecznictwo sądów administracyjnych należy uznać, że jednostka samorządu terytorialnego po ustanowieniu trwałego zarządu nieruchomością pozbawiła się prawa do wynajmowania i wydzierżawiania tych nieruchomości, a tym samym ustalania stawek czynszu najmu czy dzierżawy. Uprawnienie do ustalenia stawek opłat za najem przysługuje wyłącznie trwałemu zarządcy, nie zaś Burmistrzowi. Ograniczenie swobody trwałego zarządcy może wynikać z uchwały rady gminy dot. ustalenia szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne, podjętej na podstawie art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednakże przepis art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie może stanowić podstawy do ustalania stawek najmu, których adresatem byłyby nie tylko te jednostki organizacyjne, ale także podmioty będące drugą stroną takich umów najmu.

Podnieść należy, iż w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, Burmistrz Miasta i Gminy Żarki nie posiada upoważnienia do ustalenia stawek odpłatności za wynajem pomieszczeń (w tym sal gimnastycznych) w szkołach podstawowych na terenie gminy Żarki, które to nieruchomości zostały oddane w trwały zarząd, tym samym regulacje zawarte w § 1 ust. 2 i 4 zarządzenia należy uznać za istotnie naruszające prawo tj. art. 4

ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 7 Konstytucji RP.

Dalej, w ocenie organu nadzoru, za niejasną i nieprecyzyjną należy uznać regulację zawartą w § 1 ust. 3 zarządzenia, zgodnie z którą: *Ustala się stawki odpłatności za wynajem: 3. Sal niezwiązanych bezpośrednio z działalnością statutową Ochotniczej Straży Pożarnej:*

- 50 zł za 1 godzinę plus koszty mediów (prąd, woda);

- 500 zł za wynajem 24-godzinny (od godziny 10.00 do godziny 10.00 dnia następnego) plus koszty mediów (prąd, woda).

Powyższa regulacja powoduje wątpliwości interpretacyjne bowiem nie wynika z niej dla jakich sal ustalono stawki odpłatności za wynajem. Z literalnego brzmienia należałoby uznać, że chodzi o wszystkie sale znajdujące się na terenie gminy Żarki (niezwiązane bezpośrednio z działalnością statutową OSP), jednakże regulacja dot. sal niezwiązanych bezpośrednio z działalnością statutową OSP może także sugerować, choć nie wynika to zupełnie z ustanowionej przez Burmistrza przepisów, iż chodzi jedynie o sale znajdujące się w remizach OSP, co też znajduje potwierdzenie w wyjaśnieniach Burmistrza przekazanych pismem z dnia 5 czerwca 2023 r. W tym miejscu podkreślić należy, iż precyzyjne określenie za co pobierana jest opłata, za wynajem jakich nieruchomości poprzez np. wskazanie ich adresu, powinno zostać dokonane w zarządzeniu będącym aktem prawa miejscowego, a nie w dodatkowych pismach składanych w toku postępowania nadzorczego.

Należy zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przedmiotowe zarządzenie ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (art. 7 Konstytucji RP), precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone. Jednakże, co już wyżej wykazano, kwestionowane unormowanie § 1 ust. 3 zarządzenia nie spełnia ww. wymogów, a tym samym nie realizuje ono w pełni zakresu delegacji ustawowej.

Jednocześnie, w ocenie organu nadzoru, za niejasną należy uznać regulację, kwestionowaną już wyżej z innego powodu, a zawartą w § 1 ust. 4 pkt b tiret 2 zarządzenia, w którym stawka odpłatności została określona przy wynajmie powyżej 1 miesiąca na 100 zł za wynajem jednorazowy. Ustalenie stawki „za wynajem jednorazowy” jest bowiem niejasne i nieprecyzyjne. W przypadku zawarcia umowy na okres np. 6 miesięcy wątpliwości budzi czy należy wnieść opłatę 100 zł za cały ten okres, czy też 100 zł za każdy miesiąc z tych 6 miesięcy, jak również jaka stawka jest należna w przypadku przedłużenia np. o kolejne 6 miesięcy poprzednio zawartej umowy tj. czy należy to traktować jako nowy najem jednorazowy czy też najem za który stawkę już uiszczono. Poza tym należy wskazać, iż przy różnej interpretacji przedmiotowej regulacji zarządzenia może być ustalona różna stawka opłaty za to samo pomieszczenie w zależności od okresu na jaki zostanie ono wynajęte, tj. inna stawka w sytuacji gdy ktoś wynajmie nieruchomość np. na 3 miesiące „jednorazowo”, a inna osoba wynajmie „jednorazowo” na okres 1 roku.

Wobec powyższego, regulację zawartą w § 1 ust. 4 pkt b tiret 2 zarządzenia, nie tylko z wyżej wskazanych powodów związanych z oddaniem nieruchomości w trwałe zarząd, ale także z uwagi na brak spełnienia wymogu jasności, należy uznać za sprzeczną z prawem tj. z art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Omawiane uchybienia w przedmiotowym zarządzeniu należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. 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 (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż zarządzenie Nr 30/2023 Burmistrza Miasta i Gminy Żarki z dnia 23 maja 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w gminie Żarki zostało wydane z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jego nieważności w części.

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