



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2015 r.

LEX-I.4131.96.2015.MK

*Rada Miejska w Halinowie
ul. Spółdzielcza 1
05-074 Halinów*

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, poz. 645, poz. 1318, Dz. U. z 2014 r., poz. 379, poz. 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI.2.2015 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie nieodpłatnego udostępniania obiektów w jednostkach organizacyjnych Gminy Halinów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2015 r. Rada Miejska w Halinowie podjęła uchwałę Nr VI.2.2015 w sprawie nieodpłatnego udostępniania obiektów w jednostkach organizacyjnych Gminy Halinów, zwanej dalej uchwałą.

Jako podstawę prawną do wydania uchwały powołano art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 41 ust. 2 pkt 2 Statutu Gminy Halinów, stanowiącego

załącznik do uchwały Nr XLIV.415.2014 z dnia 3 marca w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Gminy Halinów (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2014 r., poz. 2573).

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”, natomiast w myśl § 41 ust. 2 pkt 2 Statutu Gminy Halinów „oprócz uchwał Rada może podejmować stanowiska lub oświadczenia w określonej sprawie”. Rada Gminy w Halinowie § 1 uchwały „zobowiązała Burmistrza Halinowa i Dyrektorów jednostek organizacyjnych do zaprzestania nieodpłatnego udostępniania obiektów gminnych organizacjom, za wyjątkiem organizacji i osób, które prowadzą działalność wolontariacką”, zaś § 2 uchwały „zobowiązała Burmistrza Halinowa do aktualizacji stawek za wynajem obiektów i pomieszczeń w jednostkach organizacyjnych Gminy Halinów”.

Organ nadzoru stwierdza, iż kwestie zobowiązań w prawie polskim reguluje księga trzecia – Zobowiązania ustawy z dnia z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z póź. zm.). Zgodnie z art. 353 Kodeksu cywilnego „Zobowiązanie polega na tym, że wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien świadczenie spełnić. Świadczenie może polegać na działaniu albo na zaniechaniu”. Zobowiązanie jest rodzajem stosunku cywilnoprawnego, węzłem prawnym (łac. vinculum iuris) łączącym dłużnika z wierzycielem, które polega na tym, że "wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien świadczenie spełnić". Prawo zobowiązań reguluje społeczne formy wymiany dóbr i usług o wartości majątkowej. Wobec powyższego takiej formy prawnej nie można stosować w stosunkach pomiędzy organem stanowiącym gminy jakim jest rada gminy, a organem wykonawczym gminy jakim jest wójt. Przedmiotowa uchwała narusza nadto kompetencje wójta, zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym to do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Forma zobowiązania nie może mieć również zastosowania w stosunku do dyrektorów jednostek organizacyjnych. W myśl art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gmina może tworzyć jednostki organizacyjne w celu wykonywania swoich zadań ustawowych. Jednostki organizacyjne utworzone przez gminę nie mają osobowości prawnej i realizują przydzielone im zadania gminy. W realizacji tych zadań jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej mają ograniczoną autonomię opartą na planie finansowym dochodów i wydatków. Na płaszczyźnie stosunków cywilnoprawnych jednostki te funkcjonują jako pomiot zobowiązań i należności, ale w oparciu o osobowość prawną np. gminy. Należy również

wskazać, iż zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „Oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą”, przepis art. 47 ust. 1 wskazanej ustawy mówi natomiast, że „Kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta”. „Podkreślić jeszcze należy, że skoro udzielanie tych pełnomocnictw zostało zastrzeżone do właściwości wójta, to żadnych kompetencji w tym zakresie nie ma rada gminy (zob. art. 18 ust. 1 u.s.g.). W szczególności nie może ustanowić takiego pełnomocnictwa w uchwale nadającej statut gminnej jednostce organizacyjnej (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 października 2007 r., IV SA/Wr 66/07, LEX nr 438841)” - (A.Szewc, Komentarz do art. 47 ustawy o samorządzie gminnym, komentarz LEX 2012).

Organ nadzoru stwierdza nadto, że powołany przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest przepisem uzupełniającym i nie może stanowić samodzielnej podstawy do podejmowania uchwał, natomiast powołany w podstawie prawnej przepis Statutu Gminy Halinów mówi o stanowiskach i oświadczeniach w określonej sprawie, które tym bardziej nie mogą przybierać formy zobowiązania. Organ nadzoru wyjaśnia nadto, iż zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym do rady gminy należy stanowienie o kierunkach działania wójta. Przepis ten daje więc upoważnienie do określenia kierunków działania wójta, niemniej wskazać należy, iż również powołany przepis nie daje możliwości zobowiązania wójta do dokonania czynności wskazanych w uchwale Nr VI.2.2015. Powyższa regulacja prawna - będąc samodzielną podstawą do działania rady gminy - upoważnia ją do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy. Akty te winny jednak zawierać wyłącznie wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. Nie mieści się w dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym określenie formy działania organu wykonawczego, nakazania stosowania konkretnych rozwiązań prawnych lub faktycznych, bądź obligowania do podjęcia określonej czynności. Wytyczne zatem nie mogą przybierać charakteru poleceń takiego, a nie innego konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. Określenie kierunków działania obejmuje wskazywanie hierarchii priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań organu wykonawczego, może zatem wskazywać konieczność zajęcia się przez ten organ pewnymi sprawami, które mieszczą się w zadaniach gminy, ale nie zostały bezpośrednio wymienione

w zakresie działania poszczególnych organów gminy. Określenie kierunków działania nie obejmuje możliwości nakazania stosowania konkretnych prawnych form działania w celu załatwienia przez organ wykonawczy określonych spraw. Ustawodawca bowiem postanowił o kierunkach działania, a nie o formach, czy sposobach działania (wyrok WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2009 r. II SA/Op 356/09, wyrok WSA w Łodzi z 30 sierpnia 2013 r. II SA/Łd 627/13). Również w ramach kierunków działania organ wykonawczy powinien mieć zagwarantowaną swobodę wyboru form i sposobów urzeczywistniania kierunków działania określonego, jako zwiększenie wydatkowania środków publicznych.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Wiesław Skrzydło w komentarzu do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 97.78.483), [w:] W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Zakamycze, 2002, wyd. V. podkreśla, że „ o ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego”. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Taka ocena kompetencji rady wynika wprost z art. 7 Konstytucji, który nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. WK 22/04, w którym Sąd wywiódł, iż art. 7 Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej).

Konkludując, Rada Miejska w Halinowie powinna przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawodawcę, i nie wchodzić w kompetencje innych organów oraz jednostek organizacyjnych.

W uwzględnieniu powyższego, organ nadzoru uznał stwierdzenie nieważności uchwały za w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski

