



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 7 ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5 uchwały Rady Miejskiej w Oławie z dnia 30 czerwca 2011 roku nr X/69/11 w sprawie zasad zarządu przez Burmistrza Miasta Oława lokalami użytkowymi stanowiącymi zasób komunalny .

Uzasadnienie

W trakcie sesji dnia 30 czerwca 2011 roku Rada Miejska w Oławie podjęła uchwałę nr X/69/11 w sprawie zasad zarządu przez Burmistrza Miasta Oława lokalami użytkowymi stanowiącymi zasób komunalny , zwaną dalej uchwałą.

Uchwała ta, przesłana pismem Zastępcy Burmistrza Oławy z dnia 5 lipca 2011 r. BR Nr 0711.13.2011, wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 lipca 2011 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że wskazane w sentencji rozstrzygnięcia przepisy uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 11, art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. nr 102 poz. 651 ze zm.), art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 30 ust. 2 pkt 3 oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. nr 16 poz.93 ze zm.) w związku z art. 7, art. 94 i art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Jako podstawę podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym a także art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepisy te wskazują na właściwość rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), uprawniają organy gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym) oraz zobowiązują właściwy organ do sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę (art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

W § 7 kwestionowanej uchwały stwierdza się, że zawarcie umowy najmu na lokal użytkowy uzależnione jest od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej (ust. 1). Kaucja zabezpieczająca płatna jest na konto Urzędu Miejskiego w Oławie (ust. 2). Wysokość kaucji ustala się w wysokości 3-krotnego miesięcznego czynszu za dany lokal (ust. 3). Uiszczona kaucja podlega zwrotowi w terminie miesiąca od dnia opróżnienia lokalu lub nabycia go na własność przez dotychczasowego najemcę (ust. 4). Zwrot kaucji następuje w wysokości zwaloryzowanej odpowiadającej 3-krotnemu miesięcznemu czynszowi obowiązującemu w dniu zwrotu kaucji, po potrąceniu nie uiszczonych opłat czynszowych i innych należności z tytułu najmu lokalu (ust. 5).

W ocenie organu nadzoru podjęta uchwała stanowi realizację kompetencji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, upoważniającym Radę Miejską do podjęcia aktu prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Przepisy te determinują zakres przedmiotowego upoważnienia, a wynika z nich możliwość określenia przez Radę Miejską ogólnych zasad, którymi powinien kierować się organ wykonawczy Gminy, gospodarując należącym do tej jednostki mieniem (w tym przypadku lokalami użytkowymi).

Przy ocenie legalności uchwały trzeba mieć przede wszystkim na uwadze art. 169 ust. 1 Konstytucji, według którego jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, zaś ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Skoro ustawodawca konstytucyjny powołał organy stanowiące i wykonawcze, jako organy jednostek samorządu terytorialnego, to jako zasadę należy przyjąć, że przyznane ustawami kompetencje jednemu organowi gminy nie mogą być realizowane przez inny organ tej jednostki. Rozróżniając organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, Konstytucja pozostawia tymże jednostkom kompetencje do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach określonych przez ustawy.

W rozpoznawanej sprawie najistotniejszy jest podział kompetencji organów gminy przeprowadzony w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Trzeba przy tym zaznaczyć, że kompetencje, rozumiane jako prawne formy działania, są nienaruszalne, chyba że ustawa wyraźnie na to zezwala, w przeciwnym przypadku prowadziłyby to do chaosu organizacyjnego i braku klarownego podziału kompetencji. (Z. Leoński: *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1991, s. 31).

Podział organów gminy na stanowiące i wykonawcze został rozwinięty i uszczegółowiony w rozdziale 3 ustawy o samorządzie gminnym. Wedle obecnie obowiązujących w tej kwestii przepisów, organem stanowiącym jest rada gminy (art. 15 ust. 1), organem wykonawczym zaś wójt (burmistrz, prezydent miasta). Normę kolizyjną stanowi art. 18 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Organ ten nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (B. Dolnicki: *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, Samorząd Terytorialny 2007, nr 1).

Dla oceny legalności uchwały konieczne zatem jest ustalenie, czy wprowadzone przez Radę Miejską wytyczne sformułowane są w sposób na tyle ogólny, aby nie ograniczać przysługującego Burmistrzowi Oławy uprawnienia do gospodarowania mieniem komunalnym, wynikającego z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, a zgodnie z którym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Z kolei zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W ustawie o gospodarce nieruchomościami wskazuje się ponadto w art. 11, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze.

Przywołane unormowania pozwalają twierdzić, że bieżące gospodarowanie mieniem gminy, rozumiane jako podejmowanie czynności faktycznych lub prawnych mających na celu realizację funkcji społeczno-gospodarczego przeznaczenia tych praw i obowiązków, należy do jej organu wykonawczego. Inaczej mówiąc, według przyjętych rozwiązań prawnych zasadą pozostaje dokonywanie przez organ egzekutywy czynności faktycznych i prawnych w imieniu i na rzecz gminy. W konsekwencji organ stanowiący gminy decyduje w zakresie bezpośrednio i wprost przekazanych mu przez ustawę (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r. II SA/Wr 554/07). Prezentowany pogląd znajduje wsparcie w orzecznictwie przyjmującym, że przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. II SA 3144/03, Lex nr 16073).

Z powyższych względów realizacja uprawnienia do określania zasad zarządu mieniem czy też zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o których mowa odpowiednio w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, powinna następować poprzez opracowanie zbioru podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w danym zakresie, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r. II SA/Wr 554/07).

Rada Miejska w Oławie w kwestionowanej uchwale zawarła postanowienia, z których wynika konieczność wpłacenia kaucji (ust. 1), wpłacenia jej na koto Urzędu Miejskiego (ust.2), reguluje się także wysokość kaucji (ust. 3), termin zwrotu kaucji (ust. 4), i wysokość zwracanej kaucji (ust. 5). W kontekście przedstawionych wyżej rozważań należy stwierdzić, że przepis § 7 ust. 1 uchwały wprowadza ogólną zasadę dotyczącą oddawania w najem lokali użytkowych, już jednak przepisy § 7 ust. 2 – ust. 5 uchwały nie tylko ograniczają

swobodę Burmistrza w realizacji powierzonego mu ustawowo zadania, czym naruszają podział kompetencji pomiędzy organy Gminy, ale wykraczają poza przyznane Radzie Miejskiej uprawnienie także w ten sposób, że ustalają treść przyszłych umów zawieranych z najemcami lokali użytkowych. Regulacje zawarte w kwestionowanych przepisach stanowią istotny element takiej umowy, a co za tym idzie strony umowy najmu, z uwagi na określone okoliczności faktyczne, mogą być zainteresowane w ich odmiennym uregulowaniu. Warto w tym miejscu wskazać na art. 353¹ Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasada ta, przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów, w których jedną ze stron będzie Gmina.

Omawiana regulacja musi zostać oceniona także w kontekście art. 7 i art. 94 Konstytucji. Przepisy ustawy zasadniczej zobowiązują organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa, oraz do wydawania aktów prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z uwagi na kompetencję do regulowania jedynie ogólnych zasad, jakimi powinien kierować się Burmistrz Miasta Oława wykonując czynności z zakresu zarządu mieniem, nie sposób uznać, że przepisy zobowiązujące stronę umowy najmu do uiszczania określonej kwoty we wskazany sposób, precyzujące także termin zwrotu kaucji i jej wysokości, mieści się w ramach takiego upoważnienia.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego- Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa