



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 maja 2013 r.

Poz. 3315



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.136.34.2013.AS

Wrocław, dnia 21 maja 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 maja 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 2 uchwały nr XXVI/317/13 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 19 kwietnia 2013 r. w sprawie ustalenia zasad zarządu mieniem miasta w zakresie dzierżaw gruntów wchodzących w skład mienia komunalnego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 kwietnia 2013 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 13 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 100, poz. 651 z późn. zm.) Rada Miejska w Świdnicy podjęła uchwałę nr XXVI/317/13 w sprawie ustalenia zasad zarządu mieniem miasta w zakresie dzierżaw gruntów wchodzących w skład mienia komunalnego. Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 26 kwietnia 2013 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 6 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. „Ustawą szczególną”, o której mowa w powyższym przepisie jest przede wszystkim ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, która w dziale II zawiera szczególne unormowania dotyczące zasad gospodarowania nieruchomościami będącymi własnością Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Pojęcie „zasad gospodarowania” nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych ani też w ustawie o gospodarce nieruchomościami. W judykaturze przyjmuje się, że omawiane zasady powinny stanowić opracowany przez Radę zbior podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w zakresie gospodarowania, z pominięciem jednakże szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez jednostkę samorządu reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Dodatkowo w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym często znajdują się postanowienia, które organy stanowiące są władne podejmować na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Praktyka taka spotyka się z aprobatą w orzec-

nictwie sądów administracyjnych, jednakże pod warunkiem, że postanowienia podjęte przez Radę mają charakter generalny i że do stanowienia takich reguł upoważnia Radę ustawa o gospodarce nieruchomościami.

Należy podkreślić, że uchwała nr XXVI/317/13 jest aktem prawa miejscowego. Nie może budzić wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej w ustawie w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego nie mogą zatem wykroczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, a ich treść może być tylko i wyłącznie wykonaniem przepisów ustaw. Powyższe uzasadnione jest założeniem niesprzeczności systemu prawa. Podstawą prawną do działań organu samorządu gminy w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie wynikające bezpośrednio z przepisów ustaw ustrojowych lub upoważnienie zawarte w innych regulacjach ustawowych. Trzeba wskazać, że akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. Powszechne obowiązywanie oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych. Akt prawa miejscowego ustala normę prawną mającą regulować pewnej kategorii stosunek społeczny, mogący powstać między organem a każdą nieznaną z góry jednostką.

W § 6 ust. 2 ustaliła stawkę czynszu dzierżawnego nieruchomości gruntowych na cele rolnicze jako 10% ceny gruntu rolniczego danej klasy rocznie wskazując jednocześnie metodę obliczania ceny gruntu. Tego rodzaju przepisu nie można jednak uznać za zasadę wydzierżawiania gruntu. W ocenie organu nadzoru rada ustaliła w ten sposób sztywną stawkę czynszu za tego rodzaju grunty.

Należy zauważyć, że pierwotnym podmiotem posiadającym kompetencję do gospodarowania mieniem komunalnym jest, na mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta), do którego zakresu zadań kwestia ta należy, jak stwierdza ustawodawca we wskazanym przepisie, "w szczególności". Na mocy art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Zgodnie z ust. 2 omawianego przepisu gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 (...). Art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera katalog czynności, które są „w szczególności” formami gospodarowania. W pkt 7a wskazanego przepisu ustawodawca zamieścił kompetencję do wydzierżawiania, wynajmowania i użyczania nieruchomości wchodzące w skład zasobu.

W związku z powyższym, w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami, właściwym organem upoważnionym do wydzierżawiania nieruchomości, a co z tym związane, do decydowania o wysokości stawki czynszu, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Świdnicy przyjmując kwestionowane przez organ nadzoru fragmenty uchwały wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego, poprzez narzucenie Prezydentowi Miasta wysokości stawek czynszu jako właściwych dla wydzierżawiania nieruchomości gruntowych na cele rolnicze. Podjęcie przez Radę uchwały w tej materii stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. W przypadku, gdy przepis ustawy przyznaje kompetencje do działania organowi wykonawczemu gminy, podjęcie przez radę gminy w tej kwestii uchwały jest działaniem z naruszeniem prawa (wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, OSS 1999/3/84).

Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 7 listopada 2008 r. (sygn. akt II SA/Lu 543/08): w zakresie określenia wysokości czynszu dzierżawnego rada gminy wkroczyła w nienaruszalne, przyznane ustawami kompetencje wójta gminy. Ustalenie przez radę gminy określonej, sztywnej stawki czynszu oznaczało w istocie wprowadzenie stawki urzędowej, do czego rada nie została uprawniona, gdyż stawki czynszu powinny być negocjowane przez strony stosunków cywilnoprawnych. Podobnie orzekł również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 maja 2008 r. (sygn. akt II SA/Wr 139/08) uznając, iż przepis wprowadzający „sztywne” stawki czynszu dzierżawnego: niewątpliwie prowadzi do niezgodnego z prawem i zasadą swobody umów narzucenia stronom czynności cywilnoprawnej istotnych postanowień umowy dzierżawy jakim jest czynsz dzierżawny. Regulacja ta nie mieści się w pojęciu "zasad gospodarowania" i tym samym wkracza w kompetencje organu wykonawczego gminy w zakresie bieżącego zarządu mieniem komunalnym i kształtowania stosunków zobowiązaniowych.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. 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.

wz. Wojewody Dolnośląskiego:
E. Mańkowska