



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 27 maja 2020 r.

Poz. 2334

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.142.2020 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 20 maja 2020 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2020r., poz. 713)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 1. ust.2 pkt 2 i § 2 ust.2 zd.1-zd.3 uchwały Nr XXVII/192/20 Rady Miasta Sanoka z dnia 22 kwietnia 2020r. w sprawie ustalenia form pomocy dla najemców lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miasta Sanoka, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

#### Uzasadnienie

W dniu 22 kwietnia 2020r. Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr XXVII/192/20 w sprawie ustalenia form pomocy dla najemców lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miasta Sanoka, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 kwietnia 2020 roku.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały zostały powołane przepisy art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, art. 15zzzf, art. 15zzzg ust.1 i art. 15 zzzh ust.2 ustawy z dnia 2 marca 2020r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020r., poz. 374 ze zm.) oraz art. 59 ust.1, 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019r. poz. 869 ze zm.).

Zgodnie z przepisem art.15zzzf ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o odstąpieniu od dochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w stosunku do podmiotów, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 i które złożą wnioski o odstąpienie od dochodzenia należności.

Następnie art. 15zzzg ust.1 ustawy stanowi, że do czasu określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dotyczących należności pieniężnych z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie przypadających za okres stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 tej ustawy, należności te mogą być umarzane, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa.

W myśl zaś przepisu art.15 zzzh ust.2 ustawy ulgi, o których mowa w art. 15zzze -15zzzg, w przypadku udzielenia ich podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą, stanowią pomoc publiczną, mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce, o której mowa w Komunikacie Komisji - Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19.

Na wstępie należy wskazać, że uregulowanie materii objętej upoważnieniami zawartymi w art.15zzzf i art. 15zzzg ust.1 ustawy w jednym akcie prawnym stanowi naruszenie § 119 Zasad techniki prawodawczej ustalonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r., poz. 283), w myśl którego na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Zgodnie z § 143 Zasad techniki prawodawczej, regułę tę stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego. Naruszenie zasad techniki prawodawczej nie skutkuje automatycznie nieważnością uchwały (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 kwietnia 2005r., sygn. akt IV SA/GI 119/05, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2014r. sygn. akt III SA/Wr 628/14). Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu prawa miejscowego przekazuje upoważnienie do uregulowania określonych kwestii w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Niemniej jednak, Rada decydując się na zastosowane rozwiązanie, tj. na uregulowanie w jednej uchwale materii wynikającej z dwóch różnych upoważnień ustawowych zobowiązana jest z jednej strony do wyczerpania zakresu regulacji przekazanego przez ustawodawcę w obu wykonywanych upoważnieniach z drugiej zaś, co jest tutaj istotne, nie może poza ten zakres wykraczać. Treść uchwały winna bowiem bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.

Po dokonaniu analizy uchwały Nr XXVII/192/20 w sprawie ustalenia form pomocy dla najemców lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miasta Sanoka, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 organ nadzoru stwierdził, że część jej postanowień wykracza poza zakres delegacji przyznanej przepisami ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, zwanej dalej ustawą.

W §1 ust.2 pkt 2 badanej uchwały zawarto postanowienie, według którego udzielanie pomocy w spłacie należności pieniężnych z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie przypadających za okres stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii Covid-19 następuje w formie obniżenia rat czynszu. W dalszej części uchwały, w przepisie § 2 ust.2 zd.1-zd.3 określono zasady udzielenia takiej pomocy.

Należy podnieść, że przytoczone powyżej przepisy art.15zzzf i art. 15zzzg ust.1 ustawy nie zawierają delegacji dla organu stanowiącego gminy do regulowania kwestii dotyczącej udzielania pomocy w formie obniżania rat czynszu z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym za okres stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Przepis art.15zzzf ustawy uprawnia bowiem organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały w przedmiocie odstąpienia od dochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym w stosunku do podmiotów, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19. Natomiast na podstawie art. 15zzzg ust.1 organ stanowiący gminy uprawniony jest do określenia w uchwale zasad udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotyczących należności pieniężnych z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie przypadających za okres stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym. Z kolei ulgami, o których mowa w art. 59 ust.1 ustawy o finansach publicznych są ulga umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty spłaty należności.

Należy natomiast wskazać, że zgodnie z art. 30 ust.2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym to do zadań wójta (burmistrza) należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Również art. 25 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W myśl ust.2 tego przepisu gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 (...). W przepisie art. 23 ust.1 pkt 5 tej ustawy mowa jest natomiast o wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości

udostępniane z zasobu oraz prowadzeniu windykacji tych należności. Z przywołanych przepisów wynika zatem, że to organ wykonawczy gminy gospodaruje mieniem komunalnym, w tym także ustala stawki czynszu najmu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 marca 2009r. sygn. akt I OSK 1440/08 stwierdził, że: „Przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...), nie dają podstaw do ustalania przez radę gminy stawek czynszu najmu mienia komunalnego w formie aktu normatywnego powszechnie obowiązującego. Uprawnienie takie nie wynika również z przepisów Rozdziału 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...). Powyższe nie wyłącza jednak dopuszczalności określenia przez radę gminy, zasad ustalania czynszu najmu przez podległe jej podmioty przy oddawaniu w najem składników mienia komunalnego”. Rada gminy została zatem wyposażona w określone kompetencje w zakresie gospodarowania mieniem gminy, przy czym co wymaga podkreślenia są one przyznane przepisami ustawy o samorządzie gminnym (art. 18 ust.2 pkt 9 lit.a i art. 40 ust.2 pkt 3 ustawy), a nie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, a ponadto kompetencje te muszą być interpretowane ściśle jako wyjątek od zasady, w myśl której gospodarowanie mieniem gminnym należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że Rada Miasta Sanoka stanowiąc przepisy dotyczące obniżenia rat czynszu z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie przypadających za okres stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii Covid-19 w uchwale z Nr XXVII/192/20 z dnia 22 kwietnia 2020r. w sprawie ustalenia form pomocy dla najemców lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miasta Sanoka, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 w sposób nieuprawniony wykroczyła poza zakres delegacji przyznanej przepisami art.15zzzf i art. 15zzzg ust.1 ustawy naruszając jednocześnie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o samorządzie gminnym.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia jest uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**  
**Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru**

**Małgorzata Wąsacz**