



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 11 października 2014 r.

LEX-O.4131.11.2014.LP

**Rada Miasta Ostrów Mazowiecka**  
**ul. 3 Maja 66**  
**07-300 Ostrów Mazowiecka**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miasta Ostrów Mazowiecka Nr LVIII/269/2014 z dnia 24 września 2014 r. *w sprawie ustalenia zasad dzierżawy nieruchomości gruntowych na terenie miasta Ostrowi Mazowieckiej.*

### **Uzasadnienie**

W dniu 24 września 2014 r. Rada Miasta Ostrów Mazowiecka podjęła uchwałę Nr LVIII/269/2014 *w sprawie ustalenia zasad dzierżawy nieruchomości gruntowych na terenie miasta Ostrowi Mazowieckiej.*

Jako podstawy prawne Rada Miasta wskazała art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w związku z art. 13 ust. 1 i art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.). Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 2 października 2014 r.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa w sposób istotny, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Miasta powierzyła Burmistrzowi ustalenie stawek czynszu za dzierżawę nieruchomości gruntowych na terenie miasta. W § 1 ust. 2 unormowano, że wysokość stawek czynszu zależna jest od celu na jaki nieruchomość gruntowa została wydzierżawiona. W § 1 ust. 3 unormowano, że stawki za dzierżawę nieruchomości gruntowych dotyczą nieruchomości gruntowych *wydzierżawianych aktualnie i wydzierżawionych.* W § 2 ust. 1 i 2 określono, że ustalone stawki czynszu ulegają corocznie podwyższeniu na następny rok w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen ustalonego na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W § 3 ust. 1 i 2 upoważniono Burmistrza do udzielenia bonifikat w wysokości czynszu dzierżawnego określając wysokość oraz okoliczności ich udzielenia. W § 4 ust. 1 do 3 określono

okoliczności uiszczania odszkodowania przez osoby zajmujące nieruchomość bez tytułu prawnego. W § 5 określono sposób ustalenia stawki czynszu w *przypadku wydzierżawienia nieruchomości gruntowych zabudowanych budynkami*. W § 6 unormowano, że uchwała nie dotyczy stawek ustalonych w drodze przetargu. W § 7 powierzono realizację uchwały Burmistrzowi Miasta, określając jednocześnie: *jeżeli Burmistrz Miasta w terminie do 30 listopada 2014 r. nie wniesie zmian do wytycznych w załączniku Nr 1 przyjmuje się je jako stawki ustalone przez Burmistrza i obowiązujące od dnia 1 stycznia 2015 roku. W przypadku zmian wymagana jest akceptacja Rady Miasta*. W § 8 określono, że: *tracą moc inne rozporządzenia na podstawie których ustalono stawki za dzierżawę nieruchomości gruntowych*. W § 9 określono, że uchwała wchodzi w życie z dniem podpisania. W załączniku nr 1 do niniejszej uchwały Rada Miasta określiła wytyczne do ustalenia stawek czynszu za dzierżawę.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego jako organu nadzoru nad działalnością gminną przywołane w podstawach prawnych uchwały Nr LVIII/269/2014 przepisy nie stanowią podstawy do jej podjęcia, a unormowania w niej zawarte istotnie naruszają 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* (Dz. U. z 2014, poz. 518 ze zm.).

Art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o *samorządzie gminnym* normuje, że do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Art. 25 ust. 1 ustawy o *gospodarce nieruchomościami* stwierdza, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Art. 25 ust. 2 stwierdza, że: *gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej*. Art. 23 ust. 1, do którego odwołuje się art. 25 ust. 2, w pkt od 1 do 9 określa czynności gospodarowania zasobem, w tym: ewidencjonowanie i wycena nieruchomości, sporządzanie planów wykorzystania zasobu, zabezpieczanie nieruchomości przez uszkodzeniem lub zniszczeniem, wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępnione z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności, współpraca z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, zbywania oraz nabywanie nieruchomości, wydzierżawianie, wynajmowanie i użyczenie nieruchomości, podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości.

System przepisów prawnych dotyczących funkcjonowania w Polsce samorządu terytorialnego zawiera szereg unormowań dotyczących rozgraniczenia właściwości i kompetencji jednostek samorządu oraz jego organów. W art. 163 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) sformułowano generalne domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych nie zastrzeżonych dla innych podmiotów. Art. 164 ust. 3 *Konstytucji* wprowadza zasadę domniemania kompetencji gminy stwierdzając, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu. Natomiast art. 169 ust. 1 *Konstytucji* dokonuje podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze. Art. 18 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* ustanawia domniemanie właściwości rady gminy w brzmieniu: *do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej*. Ponadto art. 18 ust. 2 pkt 15 stwierdza, że do wyłącznej właściwości rady gminy

należy stanowienie w innych niż wymienione w punktach od 1 do 14 tegoż artykułu sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady.

Art. 30 ustawy *o samorządzie gminnym* określa zadania wójta gminy. Powyższy artykuł należy traktować jako przepis szczególny, wyłączający zastosowanie art. 18 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*, co umożliwia klauzula w nim (*o ile ustawy nie stanowią inaczej*). Należy podkreślić, że ujęta w art. 30 ust. 2 pkt 3 zasada gospodarowania przez wójta mieniem komunalnym również podlega ograniczeniom, w szczególności przez art. 18 ust. 2 pkt 9, który to artykuł (w lit. od a do i) przekazuje do kompetencji rady gminy sprawy majątkowe gminy przekraczające zakres zwykłego zarządu. Zgodnie z brzmieniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a do wyłącznej właściwości rady gminy należy: *podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: 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.*

Ustawodawstwo nie zawiera definicji legalnej gospodarowania mieniem komunalnym. Natomiast piśmiennictwo prawnicze posługuje się następującym opisem: *gospodarowanie mieniem to ogół czynności faktycznych i prawnych, które będą się składać na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach prawem dopuszczalnych (przewidywanych). (...) Gospodarowanie mieniem komunalnym jest pojęciem bardzo szerokim, które pozwala wójtowi gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy bez uzyskiwania zgody rady gminy z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone do kompetencji rady (por. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010 s. 534-535).*

Opisane powyżej unormowania w sposób precyzyjny określają i rozgraniczają kompetencje organów stanowiących i wykonawczych gminy. W ocenie Wojewody Mazowieckiego unormowania uchwały Nr LVIII/269/2014 zawarte w §§ 1, 2, 3, 5 i 6 istotnie naruszają prawo i stanowią wkroczenie w zakres działania organu wykonawczego gminy. To w kompetencji Burmistrza pozostają działania dotyczące zagadnień związanych ze stawkami czynszu za dzierżawę nieruchomości, do czego uprawniają go przytoczone powyżej unormowania ustawy *o samorządzie gminnym* oraz ustawy *o gospodarce nieruchomościami*. W przypadku uchwalenia przez organ stanowiący zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, również unormowania tego aktu stanowią podstawę działań organu wykonawczego.

Określona w § 4 uchwały problematyka odszkodowania stanowi wkroczenie w zakres unormowany już przepisami rangi ustawowej prawa cywilnego materialnego i stanowi tym samym istotne naruszenie prawa. Ustanowiona w § 7 uchwały klauzula terminu i zmian stawek czynszu przez Burmistrza nie znajduje jakichkolwiek podstaw prawnych w przepisach powszechnie obowiązujących co wypełnia przesłanki istotnego naruszenia prawa.

Opisane powyżej naruszenia posiadają w ocenie Wojewody Mazowieckiego charakter istotny, co powoduje ich sprzeczność z prawem oraz jest podstawą stwierdzenia nieważności uchwały. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. orzeczono, że: *przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi samodzielną podstawę do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność zaskarżonej uchwały organu gminy sprzecznej z prawem. Przesłanką stwierdzenia*

*nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy w tym zakresie jest istotna sprzeczność uchwały lub zarządzenia z prawem. O stwierdzeniu nieważności uchwały przez wojewodę można mówić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonymi przepisami prawa i gdy wynika to wprost z treści tego przepisu bądź w przypadku braku stosownej normy prawnej do podjęcia uchwały, gdyż podstawy takiej nie można domniemywać (II OSK 166/07).*

Wskazać również należy, że uchwała Nr LVIII/269/2014 posługuje się językiem nieprecyzyjnym i niejasnym (vide: § 1 ust. 3) co może budzić wątpliwości interpretacyjne. W § 6 dokonano wyodrębnienia jednostki redakcyjnej w postaci ustępu, co zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, przy jednozdaniowej normie jest zbędne. Ponadto w § 8 zastosowano niewłaściwą nazwę aktów prawnych (rozporządzenia), a w § 9 określono w sposób nieprawidłowy, że uchwała wchodzi w życie z dniem podpisania.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności należy stwierdzić, że Rada Miasta Ostrów Mazowiecka podejmując przedmiotową uchwałę naruszyła prawo w sposób istotny.

Mając na uwadze opisany powyżej stan faktyczny i prawny organ nadzoru orzekł jak w sentencji.

Z uwagi na fakt, iż sprzeczność z prawem dotyczy istotnej części uchwały organ nadzoru stwierdza jej nieważność w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

*[Podpis]*