



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa,

06 sierpnia 2018 r.

WNP-I.4131.116.2018

Rada Gminy Olszewo-Borki
ul. Wł. Broniewskiego 13
07-415 Olszewo-Borki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

s t w i e r d z a m n i e w a ż n o ś ć

Uchwały nr XLIX/327/18 Rady Gminy Olszewo - Borki z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu za gminne lokale użytkowe.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2018 r. Rada Gminy Olszewo - Borki podjęła uchwałę nr XLIX/327/18 w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu za gminne lokale użytkowe (zwaną dalej „Uchwałą”).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 6 lipca 2018 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm. – zwanej dalej „u.s.g”).

W § 1 Uchwały ustalono minimalne stawki miesięcznego czynszu netto za 1 m² powierzchni użytkowej gminnego lokalu użytkowego w podziale według kryterium przeznaczenia lokalu – prowadzonej w nim działalności (ust. 1 i 3), doliczenie podatku VAT (ust. 2), waloryzację wysokości czynszu (ust. 4) i upoważnienie Wójta Gminy do zwolnień z czynszu najmu za lokale użytkowe placówki pomocy społecznej, instytucje charytatywne i innej jednostki non profit (ust. 5). W § 2 uchwały ustalono, że wybór najemcy lokalu użytkowego na okres powyżej 3 lat dokonuje się w drodze przetargu nieograniczonego (ust. 1), wysokość stawki czynszu na poszczególne lokale ustala się na podstawie wyceny rzeczoznawcy majątkowego (ust. 2), Wójt ma możliwość prowadzenia negocjacji z oferentami co do wysokości stawki czynszu (ust. 3), ze wskazaniem terminu podania do publicznej wiadomości informacji o negocjacjach (ust. 4). W § 4 postanowiono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

W ocenie organu nadzoru Uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, w sposób naruszający art. 18 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a), art. 30 ust. 2 pkt 3, art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przepis ten wskazuje na domniemanie kompetencji rady gminy. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się stanowisko, zgodnie z którym art. 18 ust. 1 u.s.g. zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), w szczególności aktów prawa miejscowego, te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Przepis ten upoważnia natomiast radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym) pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa.

Art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g. stanowi, że na podstawie tejże ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Kolejne przepisy wskazują, że akty prawa miejscowego ustanawiane są przez radę gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1 u.s.g.) i podlegają ogłoszeniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523) (art. 42 u.s.g.).

Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „zasady gospodarowania mieniem”. Tym niemniej organ nadzoru przyjmuje za utrwalonym w tej mierze orzecznictwem, iż określają one ustalony na mocy przepisu sposób postępowania, opracowany zbiór podstawowych, ogólnych reguł postępowania organu wykonawczego przy gospodarowaniu mieniem gminnym, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy¹. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. gospodarowanie mieniem komunalnym należy do kompetencji wójta. Potwierdzeniem tego jest również art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r., poz. 121 z późn. zm. – zwanej dalej „u.g.n.”), na mocy którego gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Gospodarowanie zasobem polega zaś m.in. na wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępnione z zasobu (co – jak podkreśla się w orzecznictwie – nie sprowadza się jedynie do matematycznego wyliczenia takich należności) oraz wdzierżawianiu i wynajmowaniu tych nieruchomości (art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 5 i 7 a u.g.n.). Stąd też przekazanie spraw w pewnym jedynie zakresie gospodarowania mieniem komunalnym do kompetencji rady gminy stanowi wyjątek i z tej przyczyny musi być on interpretowany ściśle. W konsekwencji stwierdzić należy, że art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g. nie pozwala radzie gminy na ustalenie w uchwale postanowień wiążących wójta ze skutkiem wobec osób trzecich (jako akt prawa miejscowego) w zakresie spraw związanych z zawieraniem umów, stanowiących o jej postanowieniach, w tym poprzez wskazanie minimalnych stawek czynszu, gdyż ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje.

Umowa najmu jest umową prawa cywilnego. Czynsz z tytułu umowy najmu zalicza się do elementów przedmiotowo istotnych umowy, które strony ustalają w jej treści. Określenie tego czynszu mieści się w pojęciu gospodarowania mieniem komunalnym, o którym mowa w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., co oznacza, że – w konsekwencji – także określenie minimalnych stawek czynszu jest wyłączną kompetencją wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i jednocześnie nie mieści się w pojęciu zasad zarządzania mieniem. Takie stanowisko było wielokrotnie wprost wyrażane

¹ tak np. w orzeczeniach: wyrok NSA z 10.03.2009, I OSK 1440/08; wyrok NSA z 28.09.2012 r., I OSK 1598/12; wyrok NSA z 17.07.2014, I OSK 873/14 (wszystkie wymienione wyroki opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych)

w orzecznictwie, jak np. w wyroku NSA z 10.03.2009, I OSK 1440/08; wyroku NSA z 28.09.2012 r., I OSK 1598/12; wyroku NSA z 17.07.2014, I OSK 873/14; wyroku WSA w Opolu z 30.09.2010, II SA/Op 348/10, wyrok WSA w Szczecinie z 22.09.2016, II SA/Sz 516/16 (oba wyroki WSA prawomocne, wszystkie wymienione wyroki opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych)².

Powyższa argumentacja ma zastosowanie do wszystkich postanowień zawartych w § 1 Uchwały, gdyż każde z nich odnosi się do materii z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym, ustalonym w treści umowy najmu. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 17 lipca 2014 r. „*podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego np. w przedmiocie zawierania umów dzierżawy, należy do kompetencji wójta jako reprezentanta gminy, któremu nie można - bez wyraźnego upoważnienia ustawowego - narzucać elementów umowy i tym samym ograniczać obowiązującą swobodę umów*” (sygn. akt I OSK 873/14). Takiemu stanowisku nie zaprzecza wyrażona w art. 18 ust. 1 u.s.g. (powołanym w podstawie prawnej Uchwały) zasada domniemania właściwości rady gminy. Nie sprowadza się ona bowiem – w żaden sposób – do uprawnienia rady do podejmowania czynności, które należą do organu wykonawczego.

Z tych samych przyczyn podstawy prawnej dla podjętej Uchwały nie mógłby także stanowić art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. (choć nie został on wskazany w Uchwale), jako mieszczący się w zakresie art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g. W istocie bowiem Uchwała ta nie reguluje zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania. W zasadzie w Uchwale nie ma także odniesienia wskazującego na ograniczenie jej stosowania jedynie do umów o czasie obowiązywania wskazanym w przedmiotowym przepisie.

Organ nadzoru stwierdza nieważność Uchwały w całości, gdyż po wyeliminowaniu § 1 tejże Uchwały nie zawiera ona już zasadniczych uregulowań, zgodnie z jej tytułem. Ponadto Uchwała w takim kształcie nie spełnia wymogów uchwały w sprawie zasad zarządu mieniem gminy. Pozostałe w niej postanowienia sprowadzają się bowiem do powtórzenia przepisów u.g.n. lub też pozostają z nimi sprzeczne (w tym art. 37 ust. 4 i 4a, art. 40, art. 25 ust 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 u.g.n.).

Powyższe wadliwości zakwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności Uchwały w całości.

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.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
WARSZAWA

Zdzisław Szipera

² jedynie w początkach lat 90-tych XX w. sądy administracyjne wyrażały odmienne stanowisko, co po tym okresie uległo zasadniczej zmianie o charakterze już trwałym

