



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.79.1.2015.MC

URZĄD GMINY
w MIETKOWIE

Wpł. 01 02. 2016
dz. 0918/2016 Zał.....
Do załatw..... Termin.....

Wrocław, 28 stycznia 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015., poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§1 ust. 3, §2 ust. 2, ust. 3 i ust. 6 uchwały Nr XV/110/2015 Rady Gminy Mietków z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie zasad najmu lokali użytkowych, stanowiących własność Gminy Mietków.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2015 r., działając w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1, art. 25 i art. 37 ust. 4 i 4a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2015 r., poz. 1774 ze zm.), Rada Gminy Mietków podjęła uchwałę Nr XV/110/2015 w sprawie zasad najmu lokali użytkowych, stanowiących własność Gminy Mietków, zwaną dalej *uchwałą*.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 stycznia 2016 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- I. §1 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- II. §2 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 39 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- III. §2 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 39 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- IV. §2 ust. 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

Podjęta uchwała stanowi realizację kompetencji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, upoważniających Radę Gminy do określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) i do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1). Podkreślić w tym miejscu należy, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym wprowadza wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, stanowiącej, że to organ wykonawczy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie zatem pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego podejmowania przez radę rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (wyrok NSA z 6 maja 2003 r., II SA/Wr 1618/2000, OwSS 2003/3/68; z dnia 21 stycznia 2003 r., II SA/Wr 1619/2000; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r., II SA /Wa 3144/2003, LEX 16073). Oznacza to, że rada gminy władna jest określać w drodze aktu prawa miejscowego jedynie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy. Należy również mieć na względzie treść art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego, organy władzy publicznej, do jakich należą organy samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Z powołanych dotychczas przepisów wynika, iż rada wspólnie decyduje z organem wykonawczym gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi,

jednak uprawnienia organu stanowiącego gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami nie naruszają uprawnień, jakie w tym zakresie przyznano organowi wykonawczemu gminy. Z tego względu rada gminy, realizując przysługujące jej kompetencje wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, musi respektować uprawnienia wójta do reprezentowania gminy w sprawach gospodarowania nieruchomościami oraz gospodarowania przez niego gminnym zasobem nieruchomości i odwrotnie.

W świetle powyższego, należy uznać, że organ stanowiący gminy przekracza swoje normotwórcze kompetencje, w sytuacji gdy wypowiada się na temat trybu zawierania umów na najem lokali użytkowych na czas krótszy niż 3 lata. Z zapisem takim mamy do czynienia w §1 ust. 3 uchwały, który brzmi: *Umowy na najem lokali użytkowych na czas krótszy niż 3 lata mogą być zawierane w trybie bezprzetargowym, za zgodą Wójta Gminy Mietków*. Jak już wskazano wyżej, na mocy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym Rada Gminy uprawniona jest do określenia zasad wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Natomiast o zasadach wynajmowania nieruchomości na okres do 3 lat samodzielnie decyduje Wójt Gminy.

Ponadto ustawodawca w art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje, że *Zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów*. Prawodawca rezerwuje więc tryb przetargowy tylko dla zawierania umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. To, że umowy na najem lokali użytkowych na czas krótszy niż 3 lata mogą być zawierane w trybie bezprzetargowym wynika z mocy prawa i nie jest potrzebna w tej kwestii wypowiedź normatywna ze strony Rady Gminy. Rada w kwestionowanym przepisie wskazała, że umowy takie mogą być zawierane w trybie bezprzetargowym, za zgodą Wójta Gminy Mietków. Należy podnieść w tym miejscu, że Wójt Gminy Mietków jest stroną zawieranych umów najmu, co oznacza, że już samo złożenie przez niego podpisu na umowie jest równoznaczne z wyrażeniem przez niego zgody na taki tryb zawierania umowy.

W §2 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że *Jeżeli pierwszy przetarg nie zakończy się wyłonieniem najemcy, Wójt Gminy Mietków ogłasza drugi przetarg, przy obniżeniu ceny wywoławczej lokalu o 10%*. W ustępie 3 tego przepisu Rada wskazała z kolei, że *Jeżeli drugi przetarg nie zakończy się wyłonieniem najemcy, lokal może być oddany w najem w drodze rokowań za cenę ustaloną w przeprowadzonych rokowaniach*.

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 prowadziłoby to do chaosu organizacyjnego i braku klarownego podziału kompetencji. (Z. Leoński: *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1991, s. 31).

Stosownie do treści art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Wśród zadań wójta mieści się między innymi gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Również z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Mając powyższe na uwadze przyjmuje się w judykaturze, że uchwała podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym powinna przykładowo zawierać granice, w jakich muszą się mieścić dokonywane przez wójta (burmistrza, prezydenta) czynności. Zatem, rada gminy określając "zasady gospodarowania nieruchomościami" opracowuje w tym zakresie zbiór reguł postępowania organu wykonawczego, przy czym zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać ani modyfikować ustawowej materii, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie lub uzupełnienie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 139/08).

W ocenie organu nadzoru przepisy §2 ust. 2 i 3 uchwały, w których Rada określiła zasady i warunki organizacyjne przeprowadzenia przetargu, wykraczają poza kompetencje organu uchwałodawczego gminy. Rada gminy nie jest bowiem organem uprawnionym do określania powyższych kwestii. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami *przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza właściwy organ...* Wprowadzona przez ustawodawcę definicja ustawowa (art. 4 pkt. 9 cyt. ustawy) wyjaśnia, że przez pojęcie to należy rozumieć starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa. Organ stanowiący gminy nie jest więc władny do decydowania w zakresie materii dotyczącej ogłaszania, organizowania i przeprowadzania przetargu.

Ponadto należy wyraźnie podkreślić, że ustawodawca w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami reguluje już sytuacje, w których zarówno pierwszy jak i drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 tej ustawy Jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, przeprowadza się drugi przetarg, w którym właściwy organ albo minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60a ust. 2 pkt 1, może obniżyć cenę wywoławczą nieruchomości ustaloną przy ogłoszeniu pierwszego przetargu, stosownie do art. 67 ust. 2 pkt 2.

Z porównania wyżej cytowanego przepisu ustawowego i przepisu §2 ust. 2 uchwały wynika, że normodawca lokalny po pierwsze pomija kwestie okresu w jakim należy przeprowadzić drugi przetarg. Po drugie, Rada narzuca organowi wykonawczemu obniżenie w drugim przetargu ceny wywoławczej o 10%. Przepis art. 39 ust. 1 ustawy odsyła w zakresie zasad ustalania ceny wywoławczej nieruchomości do przepisu art. 67 ust. 2 pkt 2 ustawy, który stanowi, że: *cenę wywoławczą w drugim przetargu można ustalić w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50% tej wartości.* Rada Gminy Mietków zmodyfikowała więc normę ustawową oraz ograniczyła kompetencję Wójta Gminy Mietków w zakresie decyzji co do obniżenia ceny wywoławczej nieruchomości w drugim przetargu (ustawodawca wprowadza taką możliwość a nie obowiązek), jak i decyzji co do wysokości tej obniżki. Przypomnieć w tym miejscu należy, że z cytowanego wyżej przepisu art. 39 ust. 1 ustawy wynika, że jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, to właściwy organ przeprowadza drugi przetarg, w którym może obniżyć cenę wywoławczą nieruchomości.

W myśl art. 39 ust. 2 ustawy Jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, właściwy organ albo minister właściwy do spraw Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60a ust. 2 pkt 1, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, może zbyć nieruchomość w drodze rokowań albo organizować kolejne przetargi. Przy ustalaniu warunków kolejnych przetargów stosuje się zasady obowiązujące przy organizowaniu drugiego przetargu.

Ustawodawca wprowadza więc dwa możliwe rozwiązania, w przypadku gdy drugi przetarg zakończy się wynikiem negatywnym. Po pierwsze właściwy organ może przystąpić do rokowań, po drugie zorganizować kolejne przetargi. Tymczasem rozpatrywana regulacja uchwały w tożsamej sytuacji przewiduje wprawdzie możliwość rokowań (cyt. *lokal może być oddany w najem w drodze rokowań*), pomija jednak dopuszczalną prawnie opcję zorganizowania kolejnego przetargu, co stanowi modyfikację normy ustawowej. Jednocześnie Rada Gminy dokonując regulacji § 2 ust. 3 uchwały wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego. Stosownie bowiem do postanowień cytowanego wyżej art. 39 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, to właściwy organ przeprowadza rokowania albo organizuje kolejne przetargi.

Konkludując, uprawnienia rady gminy w przypadku sprzedaży bądź najmu lub dzierżawy nieruchomości, w ramach upoważnienia z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, obejmują jedynie określenie trybu (przetargowy lub bezprzetargowy), a nie formy i warunków przeprowadzenia przetargu, o której decyduje wójt (burmistrz) gminy.

W §2 ust. 6 Rada Gminy Mietków postanowiła, że *W trakcie trwania umowy najmu stawki czynszu ustalone w wyniku przetargów lub w drodze negocjacji podlegają podwyższeniu o wskaźnik ustalony zgodnie z ust. 5.*

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 2 ust. 6 uchwały nie znajduje uzasadnienia prawnego w powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisach ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wskazanie na obligatoryjny obowiązek podwyższania stawek czynszu w trakcie trwania umowy najmu o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych należy do postanowień, które powinny być konkretyzowane w umowie najmu. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, gospodarowanie mieniem komunalnym to zadanie wójta. Także według przepisu art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami do kompetencji wójta należy gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości. *Bez wątplenia gospodarowanie mieniem komunalnym obejmuje zadania wynikające z uchwał rady (zwłaszcza podjętych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) usg) oraz zadania wynikające z przepisów prawa, a w szczególności z ustawy o gospodarce nieruchomościami (zob. Samorząd Gminny. Dom Wydawniczy ABC, 2005, wyd. II Komentarz ABC 2005).* Należy zauważyć, że to Wójt zawierać będzie stosowną umowę cywilnoprawną, w której to umowie zostaną ustalone również warunki na jakich najemca będzie płacić wynajmującemu umówiony czynsz. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 31 ustawy o samorządzie

gminnym *Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz*. W ten sposób, Rada Gminy Mietków, ustalając treść przyszłej umowy, naruszyła kompetencje Wójta Gminy Mietków jako organu wykonawczego. Konstytucyjny podział na organy stanowiące i wykonawcze gminy uszczegółowiony w przepisach ustawy samorządowej zobowiązuje do ścisłego przestrzegania kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy. Przypisane ustawowo danemu organowi gminy kompetencje nie mogą więc być wykonywane przez inny organ gminy. Te zastrzeżone do właściwości rady nie mogą być realizowane przez wójta i odwrotnie, chyba że ustawa na to zezwala (tak uzasadnienie wyroku NSA z dnia 19 listopada 1996 r., sygn. akt II S.A./Wr 496/96, Oss 2000/3/78).

Zapis §2 ust.6 uchwały narusza także zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.). W myśl tej zasady strony umowy mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Treść kwestionowanego zapisu uchwały, zawierającego elementy umowy cywilnoprawnej, nie pozostawia stronom, jako kontrahentom przyszłej umowy, swobody w kształtowaniu treści umowy, ale narzuca Wójtowi (jako stronie umowy) wykonanie w umowie postanowień przyjętych przez radę. W świetle powyższego, niedopuszczalne jest, aby strona przyszłej umowy nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta uchwała Rady Gminy Mietków, narzucająca jednostronne rozwiązania dla stron umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale organu stanowiącego gminy. To organ wykonawczy gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości, reprezentuje gminę na zewnątrz i to on w oparciu o przepisy powszechnie obowiązujące ma prawo kształtować treść umowy.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Paweł Hreniak