



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 sierpnia 2024 r.

Poz. 4172



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN- II.4131.295.2024

z dnia 19 sierpnia 2024 r.

stwierdające nieważność uchwały Nr V/23/2024 Rady Gminy Rejowiec Fabryczny z dnia 29 lipca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad naliczania czynszu dzierżawnego oraz opłat z tytułu bezumownego użytkowania mienia komunalnego Gminy Rejowiec Fabryczny

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/23/2024 Rady Gminy Rejowiec Fabryczny z dnia 29 lipca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad naliczania czynszu dzierżawnego oraz opłat z tytułu bezumownego użytkowania mienia komunalnego Gminy Rejowiec Fabryczny.

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/23/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 lipca 2024 r.

Przedmiotową uchwałę Nr V/23/2024, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Rejowiec Fabryczny dokonała zmian w uchwale Nr VI/ 29/2011 z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie zasad naliczania czynszu dzierżawnego oraz opłat z tytułu bezumownego użytkowania mienia komunalnego Gminy Rejowiec Fabryczny, poprzez nadanie nowego brzmienia § 1 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 uchwały, zgodnie z którym „ustala się zasady obliczania minimalnych stawek czynszu dzierżawnego gruntów komunalnych:

- 1) zabudowanych domami mieszkalnymi - 0,05 za m² rocznie;
- 2) zajętych pod garaże, komórki i budynki gospodarcze - 0,05 zł za m² rocznie
- 4) użytkowane na cele usługowo- handlowe, przemysłowe - 0,05 zł za m² rocznie.”

W ocenie organu nadzoru ustalanie minimalnych stawek czynszu za dzierżawę gruntów należących do gminy nie mieści się pojęciu „zasad gospodarowania mieniem”, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z tym przepisem, 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.

Odnosząc się do pojęcia „zasad gospodarowania”, które stanowią przedmiot uchwały podejmowanej na podstawie ww. przepisu zauważyć należy, że ustawodawca w żadnej z ustaw samorządowych ani też w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.), nie wyjaśnił jak należy rozumieć ten termin. Wychodząc ze słownikowego pojęcia „zasad” (jako ustalonego na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposobu postępowania w danych okolicznościach) w judykaturze przyjmuje się, że omawiane zasady powinny stanowić opracowany przez Radę zbiór 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 z nabywcą (dzierżawcą, najemcą) nieruchomości (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 grudnia 2009 r., sygn. akt. II SA/Wr 530/09).

W kontekście powyższego stwierdzić należy, iż ustalenie w uchwale podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, minimalnych stawek opłat za dzierżawę gruntów będących własnością gminy, wykracza poza zakres upoważnienia określonego we wskazanym przepisie co stanowi istotne naruszenie prawa. Jak wskazano powyżej, rada gminy władna jest określić w drodze aktu prawa miejscowego wyłącznie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w ww. regulacji. Uchwała może dotyczyć jedynie czynności prawnych wymienionych w tym przepisie.

Ponadto wskazania wymaga, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta, (burmistrza, prezydenta miasta).

Powyższe znajduje również odzwierciedlenie w art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a gospodarowanie tym zasobem polega w szczególności na wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do których m.in. zalicza się czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z gminnego zasobu nieruchomości (art. 23 ust. 1 pkt 5 cyt. ustawy). Z powyższej regulacji wynika, że organem uprawnionym do ustalenia stawek za dzierżawę nieruchomości komunalnych jest jedynie wójt (burmistrz, prezydent miasta). Natomiast rada gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż takie działanie uznać należy za naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na organy stanowiące i wykonawcze (art. 169 ust. 1 Konstytucji RP).

Powyższy pogląd znajduje odzwierciedlenie w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 23 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Gd 732/13, w którym wskazano, że „W ocenie Sądu I instancji § 4 i 5 zaskarżonej uchwały, w których ustalono minimalne roczne stawki czynszu dzierżawnego dla nieruchomości gruntowych oddanych w dzierżawę w drodze przetargu i w drodze bezprzetargowej bez wątpienia nie mieści się w delegacji ustawowej. Organ stanowiący władny jest ustalić zasady dzierżawy nieruchomości z nawiązaniem do trybu oddawania w dzierżawę oraz okresu na jaki w dzierżawę ma zostać oddany grunt, natomiast ustalanie stawek minimalnych czynszu nie mieści się w pojęciu zasad zawierania umów dzierżawy. (...) Z mocy art. 25 ust. 1 u.s.g., gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt. Gospodarowanie zasobem polega zaś m.in. na wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomość udostępnioną z zasobu oraz wydzierżawianiu i wynajmowaniu tych nieruchomości (art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 5 i 7 a tej ustawy). W ocenie Sądu I instancji czynności te nie polegają jedynie na matematycznym wyliczeniu takich należności. Sprawy dzierżawy nieruchomości gruntowych stanowiących własność gminy należą do zakresu zarządu mieniem gminy. Sąd wskazał, że ustalenie zasad zarządu mieniem gminy nie oznacza stanowienia powszechnie obowiązujących przepisów prawnych. Sąd I instancji przychylił się do stanowiska zaprezentowanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 554/07, że bieżące gospodarowanie mieniem gminy, rozumiane jako podejmowanie czynności faktycznych lub prawnych mających na celu realizację funkcji społeczno - gospodarczego przeznaczenia tych praw i obowiązków, należy do jej organu wykonawczego. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy.”

Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 lipca 2014 r. sygn. I OSK 873/14, w którym Sąd stwierdził, że „Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. nie pozwala na określenie w uchwale rady gminy stanowiącej zasady wydzierżawiania nieruchomości gruntowych niezabudowanych stanowiących własność gminy, postanowień wiążących wójta w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów, poprzez określenie w tej uchwale stawek minimalnych czynszu. Określenie stawek mieści się w pojęciu gospodarowania mieniem

komunalnym, o którym mowa w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., co oznacza, że określenie dolnej granicy wysokości stawki czynszu mieści się w kompetencjach wójta, w zakresie bieżącego zarządu mieniem i kształtowania treści stosunków zobowiązaniowych. Ponadto 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 zasadę swobody umów.”

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/23/2024 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Rejowiec Fabryczny
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Rejowiec Fabryczny