



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 lutego 2016 r.

Poz. 995

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.13.2016.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 stycznia 2016 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr XI/84/15 Rady Gminy Lipka z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie określenia minimalnych stawek czynszu za wydierżawianie gruntów gminnych na terenie Gminy Lipka – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwałę nr XI/84/15 Rada Gminy Lipka podjęła na sesji w dniu 22 grudnia 2015 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) oraz art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1744 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 stycznia 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotowa uchwała została wydana z istotnym naruszeniem: art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1484 ze zm.).

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Lipka ustaliła roczne minimalne stawki czynszu dzierżawnego (§ 1 ust. 1 i 2 uchwały), przyjmując jednocześnie, iż ustalony w § 1 ust. 2 czynsz dzierżawny ma zastosowanie do cen wywoławczych w przetargach (§ 1 ust. 3). Ponadto Rada określiła terminy płatności czynszu (§ 1 ust. 4 i 5), jak również postanowiła, iż dzierżawca oprócz czynszu dzierżawnego jest zobowiązany opłacać należności z tytułu podatków lokalnych (§ 2). Stosownie do zapisu § 4 uchwały, podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

Zakwalifikowanie przedmiotowej uchwały do aktu prawa miejscowego wymaga ustalenia, czy Rada Gminy posiadała należyte upoważnienie do jej podjęcia. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie

wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt II OSK 2058/11).

Podstawą prawną wydania przedmiotowej uchwały, wskazaną przez Radę Gminy, są przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

W art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami jako organ gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości wskazany został wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Rozwiązanie to jest konsekwencją ogólnej regulacji zawartej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, a która do zadań wójta zalicza gospodarowanie mieniem komunalnym. Dalsze przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami precyzują zakres gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Zgodnie z art. 25 ust. 2 tejże ustawy, 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.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym jest jednym z nielicznych wyjątków od zasady, iż gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości leży w gestii organu wykonawczego gminy, i jako wyjątek winien być interpretowany ściśle. Powołany przepis zastrzega do wyłącznej kompetencji rady podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych 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. Zgodnie z tym przepisem, 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.

Przedmiot regulacji badanej uchwały, jak również przytoczona przez Radę podstawa prawna jej podjęcia, wskazują, iż wolą Rady było określenie zasad wydzierżawiania gruntów gminnych.

Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym rada gminy uprawniona jest do określenia – w formie uchwały będącej aktem prawa miejscowego - zasad wydzierżawiania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Natomiast czynności prawne polegające na wydzierżawianiu nieruchomości na czas oznaczony do lat 3 stanowią czynności zwykłego zarządu, które w ogóle nie zostały objęte dyspozycją art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ww. ustawy. Czynności te realizowane są wyłącznie przez organ wykonawczy, zgodnie z jego prerogatywą wynikającą z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (zgoda rady gminy wymagana jest jedynie w sytuacji, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość).

Z brzmienia przepisów badanej uchwały nie wynika, iż jej regulacje odnoszą się tylko do tych rodzajów dzierżaw, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Jej zakresem Rada objęła zatem wszystkie umowy dzierżawy, także te zawierane na czas oznaczony do 3 lat. Tym samym Rada przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z normy kompetencyjnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ww. ustawy, wkraczając jednocześnie w kompetencje organu wykonawczego gminy określone w art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Niezależnie od powyższego, w zakresie spraw, które rada gminy może uregulować na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, nie mieszczą się, w ocenie organu nadzoru, postanowienia § 1 ust. 4 i 5 (określające sposoby i terminy płatności czynszu) oraz § 2 (zobowiązujące dzierżawcę do opłacania, oprócz czynszu dzierżawnego, należności z tytułu podatków lokalnych) badanej uchwały. Przepisy te zawierają uregulowania właściwe dla sfery stosunków cywilnoprawnych i powinny stanowić element umów dzierżawy, jakie organ wykonawczy będzie zawierał z indywidualnymi podmiotami. Kwestie te reguluje ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.), m. in. w przepisach art. 699 i 702.

Ponadto należy zauważyć, iż kwestionowane postanowienie § 2 uchwały wkracza na grunt prawa podatkowego. Rada, przesądzając w drodze aktu prawa miejscowego o bezwzględnym obowiązku dzierżawców do opłacania należności z tytułu podatków lokalnych, w szczególności wkroczyła w zakres uprawnień wójta, który – jako organ podatkowy – może stosować ulgi w spłacie zobowiązań z tytułu podatków lokalnych (art. 67a i nast. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, w zw. z art. 1c ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także przepis § 4 badanej uchwały, w zakresie w jakim przewiduje wejście w życie uchwały z dniem 1 stycznia 2016 r.

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Przewidziany w przepisie § 4 uchwały termin jej wejścia w życie nie spełnia wskazanych wymogów ustawowych. Przedmiotowa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego 29 grudnia 2015 r. (na podstawie uchwały przesłanej w tym samym dniu w formie dokumentu elektronicznego). Od dnia ogłoszenia uchwały do przewidzianego w § 4 terminu jej wejścia w życie (1 stycznia 2016 r.) upłynęły 2 dni, podczas gdy ustawodawca wymaga minimum 14-dniowego *vacatio legis*. Co więcej, ustawowego wymogu co do *vacatio legis* nie udało się zachować nawet w sytuacji, gdyby przedmiotowa uchwała została wysłana do publikacji i ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym w możliwie najwcześniejszym terminie, tj. w dniu jej uchwalenia.

Organ nadzoru, w stosunku do badanej uchwały, nie znajduje podstaw do zastosowania przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3 [dot. przepisów porządkowych], mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie: Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann