



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 10 sierpnia 2016 r.

Poz. 4281

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.405.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXII/185/16 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 29 czerwca 2016r. w sprawie zasad wynajmowania lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Wilamowice, w całości - jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 37 ust. 4, art. 40 ust. 3 i art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U z 2015r., poz. 1774 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 29 czerwca 2016r. Rada Miejska w Wilamowicach określiła zasady wynajmowania lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Wilamowice.

Zgodnie z powołanym przez Radę Miejską w Wilamowicach w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, 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 szczególnie 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.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska w Wilamowicach powołała również przepis art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016r., poz. 573). Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Uprawnienie to organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. W ocenie organu nadzoru przepis art. 4 ust. 2 ww. ustawy nie mógł stanowić podstawy prawnej przedmiotowej uchwały. Z treści § 6 uchwały wynika, iż Rada nadała jej walor aktu prawa miejscowego. Natomiast uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej są uchwałami zwykłymi (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 października 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1088/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Z tego też względu nie można przyjąć - na co wskazuje Burmistrz Miasta w złożonych wyjaśnieniach (pismo o znaku B.R.0711.2.7.2016 z dnia 22 lipca 2016r.), że uchwała Nr XXII/185/16 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 29 czerwca 2016r. w sprawie zasad wynajmowania

lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Wilamowice została wydana na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Podstawę do określenia zasad wynajmowania lokali użytkowych stanowiących własność Gminy stanowi wyłącznie przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała podjęta na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym określająca zasady wynajmowania lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Wilamowice, w związku z brzmieniem art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi akt prawa miejscowego. Uznanie powyższej uchwały za akt prawa miejscowego stawia przed Radą określone wymogi co do formułowania zawartych w niej norm prawnych. Przepisy powszechnie obowiązujące mogą być bowiem wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja i ustawa) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych. Przepisy te zatem nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, a ich treść może być tylko i wyłącznie wykonaniem przepisów ustaw. Oznacza to, że powinny one jedynie wypełniać istniejący system prawny, a nie powielać go, czy regulować go ponownie i dodatkowo w odmienny sposób. Powyższe uzasadnione jest założeniem niesprzeczności systemu prawa. Zakaz powtarzania, czy modyfikowania w uchwale treści normatywnych zawartych w przepisach ustaw i rozporządzeń wynika przede wszystkim z określonej w art. 87 Konstytucji hierarchii źródeł prawa, zgodnie z którą akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi. Należy bowiem pamiętać, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu tylko uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Powtarzanie przepisów ustawowych jest niedopuszczalne z uwagi na normatywną zbyteczność i niebezpieczeństwo wprowadzenia odbiorcy w błąd, natomiast ich modyfikacja bądź sprzeczność z ustawą to oczywiste naruszenie prawa. Za niezgodny z prawem należy zatem uznać każdy przepis uchwały, który powtarza określony przepis ustawowy, modyfikuje lub ujmuje określone zagadnienie w sposób sprzeczny z materią ustawową (por. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, wyrok WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 62/09, wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08, dostępne pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> oraz wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 627/09, LEX nr 566006, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru za niezgodny z prawem należy uznać zapis § 1 uchwały, zgodnie z którym „lokale użytkowe stanowiące własność Gminy Wilamowice, z zastrzeżeniem postanowień § 2, mogą być oddawane w najem wyłącznie w drodze przetargu nieograniczonego.” W myśl art. 40 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami o zastosowanej formie przetargu decyduje jego organizator, który posiada swobodę decydowania o formie ograniczonego lub nieograniczonego przetargu, realizowanej poprzez odpowiednie ukształtowanie warunków przetargowych. W ustawie nie zdefiniowano pojęcia "organizator przetargu". Jednak należy przyjąć, że organizatorem przetargu jest właściwy organ, tj. organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa. Rada gminy jest natomiast organem stanowiącym (art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), którego wyłączne kompetencje w zakresie gospodarowania nieruchomościami określone zostały w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ww. ustawy. Organem wykonawczym gminy jest zaś wójt (burmistrz, prezydent miasta). 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). Również z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Organ stanowiący gminy nie jest więc władny do decydowania o formie przetargu, te kompetencje zastrzeżone są bowiem dla organu wykonawczego gminy (por. wyrok NSA z dnia 7.12.2009r. sygn. akt I OSK 732/09, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29.11.2001r. sygn. akt II SA/OI 924/11 CBOSA oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11.10.2007r. sygn. akt II SA/Wr 35/07, Lex nr 398981). Mając na uwadze powyższe uznać należy, że niedopuszczalne było dokonanie formy wyboru przetargu przez Radę Miejską w Wilamowicach w § 1 uchwały.

W § 2 uchwały Rada Miejska wskazuje, w jakich przypadkach Burmistrz Wilamowic upoważniony jest do oddania w najem lokali użytkowych w drodze bezprzetargowej, przy generalnej zasadzie ustalonej w § 1 uchwały, że lokale użytkowe stanowiące własność Gminy Wilamowice mogą być oddawane w najem wyłącznie w drodze przetargu nieograniczonego. Tymczasem, zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami „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”. Powyższy przepis ustanawia więc zasadę zawierania wymienionych w nim umów – w tym również umów najmu lokalu użytkowego – w drodze przetargu. Przewiduje również odstępstwo od tej zasady, jednakże nie daje on podstaw do działania rady w tym zakresie w sposób generalny. Sformułowanie „mogą wyrazić zgodę” jednoznacznie wskazuje, iż uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych, zindywidualizowanych przypadków i musi być traktowana jako wyjątek, nie może natomiast w żadnym przypadku przybierać formy zasady wyrażonej w akcie prawa miejscowego – poprzez wyrażenie generalnej zgody. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 29 listopada 2006 roku (sygn. akt II SA/Gl 770/06) stwierdził, że „(...) uprawnienia wynikające z art. 37 ust. 4 zdanie drugie ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym zindywidualizowanym przypadku, wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Odmienny pogląd co do dopuszczalności podjęcia generalnej uchwały o odstąpieniu od przetargowego trybu zawierania umów (...), doprowadziłby bowiem do utraty przez Radę funkcji organu kontrolnego.

W § 3 uchwały Rada Miejska wskazała, iż stawki czynszu za 1m<sup>2</sup> powierzchni lokali użytkowych (...) określa Burmistrz Wilamowic. Kompetencja organu wykonawczego do ustalenia stawek czynszu wynika wprost z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z treścią tych przepisów gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępnione z zasobu (w tym ustalanie stawek czynszu najmu).

Ponadto, nie sposób zgodzić się ze złożonymi przez Burmistrza Miasta wyjaśnieniami, iż uchwała Nr XXII/185/16 Rady Miejskiej w Wilamowicach (...) nie dotyczy nieruchomości w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie można bowiem uznać, iż zarówno zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym upoważnienie rady gminy do określenia zasad gospodarowania nieruchomościami (w tym przypadku zasad wynajmowania lokali użytkowych), jak również wynikające z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami dla rady gminy upoważnienie do wyrażenia zgody na zawarcie m. in. umowy najmu w trybie bezprzetargowym ograniczone jest jedynie do umów dotyczących nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 k.c., a zatem nie dotyczy lokali użytkowych, które nie stanowią odrębnego przedmiotu własności. W wyroku z dnia 6 lipca 2012r. (sygn. akt II SA/Kr 716/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uznał, że kompetencja rady gminy do podjęcia uchwały w przedmiocie zgody na zawarcie kolejnej umowy najmu, obejmuje sytuacje najmu zarówno odrębnych nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego, jak i pomieszczeń będących częściami składowymi budynku będącego odrębną nieruchomością, albo częściami składowymi gruntu zabudowanego budynkiem niebędącym odrębną nieruchomością, w którym nie wydzielono samodzielnych lokali, uznawanych za odrębne nieruchomości. Takie stanowisko zostało również zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 27 marca 2013r. sygn.. akt I OSK 2614/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 czerwca 2013r. sygn.. akt II SA/Gl 791/13, z dnia 6 września 2013r. sygn.. akt II SA/Gl 1231/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tym samym trudno zgodzić się ze złożonymi w niniejszej sprawie wyjaśnieniami, iż powołane w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mają zastosowania w badanej sprawie.

Z uwagi na wymienione nieprawidłowości stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**