



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N14.4131.8.2012

URZĄD MIASTA BOLESŁAWIEC SEKRETARIAT
Wpł. 03. 02. 2012
L.dz.

OR II
kopia KO - H264116
Wrocław, dnia 1 lutego 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami)

stwierdzam nieważność

§ 5 ust. 2 i ust. 3 uchwały Rady Miasta Bolesławiec z dnia 28 grudnia 2012 roku nr XVIII/145/11 w sprawie zasad gospodarowania lokalami użytkowymi stanowiącymi własność Gminy Miejskiej Bolesławiec.

Uzasadnienie

W trakcie sesji dnia 28 grudnia 2012 roku Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę nr XVIII/145/11 w sprawie zasad gospodarowania lokalami użytkowymi stanowiącymi własność Gminy Miejskiej Bolesławiec, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała ta, przesłana pismem Sekretarza Miasta z dnia 29 grudnia 2012 r. nr OR-II.0711.18.14.2011, wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 stycznia 2012 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że wskazane w sentencji rozstrzygnięcia przepisy uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 11, art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. nr 102 poz. 651 ze zm.), art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 30 ust. 2 pkt 3 oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. nr 16 poz. 93 ze zm.) w związku z art. 7, art. 94 i art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Jako podstawę podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym a także art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W § 5 ust. 2 uchwały przyjęto: „Jeśli w trakcie trwania najmu ulegną zmianom koszty administrowania lokalem, jakie ponosi Gmina, jako właściciel – nowe stawki czynszu zostaną wprowadzone aneksem do umowy najmu.” Z kolei zgodnie z § 5 ust. 3 uchwały „Stawki czynszu określone w umowach najmu podlegają corocznej waloryzacji, stosownie do wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłaszanego przez Prezesa GUS w Monitorze Polskim, za rok ubiegły, bez konieczności wypowiedzania dotychczasowych stawek czynszu.”

Przy ocenie legalności powyższych zapisów uchwały trzeba mieć przede wszystkim na uwadze art. 169 ust. 1 Konstytucji, według którego jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, zaś ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Skoro ustawodawca konstytucyjny powołał organy stanowiące i wykonawcze, jako organy jednostek samorządu terytorialnego, to jako zasadę należy przyjąć, że przyznane ustawami kompetencje jednemu organowi gminy nie mogą być realizowane przez inny organ tej jednostki. Rozróżniając organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, Konstytucja pozostawia tymże jednostkom kompetencje do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach określonych przez ustawy.

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

Podział organów gminy na stanowiące i wykonawcze został rozwinięty i uszczegółowiony w rozdziale 3 ustawy o samorządzie gminnym. Wedle obecnie obowiązujących w tej kwestii przepisów, organem stanowiącym jest rada gminy (art. 15 ust. 1), organem wykonawczym zaś wójt (burmistrz, prezydent miasta). Normę kolizyjną stanowi art. 18 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Organ ten nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (B. Dolnicki: *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, Samorząd Terytorialny 2007, nr 1).

Dla oceny legalności uchwały konieczne zatem jest ustalenie, czy wprowadzone przez Radę Miasta wytyczne sformułowane są w sposób na tyle ogólny, aby nie ograniczać przysługującego Prezydentowi Miasta Bolesławiec uprawnienia do gospodarowania mieniem komunalnym, wynikającego z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, a zgodnie z którym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Z kolei zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W ustawie o gospodarce nieruchomościami wskazuje się ponadto w art. 11, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze.

Przywołane unormowania pozwalają twierdzić, 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. Inaczej mówiąc, według przyjętych rozwiązań prawnych zasadą pozostaje dokonywanie przez organ egzekutywy czynności faktycznych i prawnych w imieniu i na rzecz gminy. W konsekwencji organ stanowiący gminy decyduje w zakresie bezpośrednio i wprost przekazanym mu przez ustawę (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r. II SA/Wr 554/07). Prezentowany pogląd znajduje wsparcie w orzecznictwie przyjmującym, że 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. II SA 3144/03, Lex nr 16073).

Z powyższych względów realizacja uprawnienia do określania zasad zarządu mieniem czy też zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o których mowa odpowiednio w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, powinna następować poprzez opracowanie zbioru podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w danym zakresie, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r. II SA/Wr 554/07).

Rada Miasta Bolesławiec w kwestionowanej uchwale zawarła postanowienia określające tryb, w jakim nastąpi zmiana dotychczasowej stawki czynszu w przypadku, gdy ulegną zmianie składające się na nią koszty a także zastrzegła, że stawki czynszu podlegają waloryzacji o wskazany przez nią wskaźnik bez konieczności wypowiedzania dotychczasowych stawek. W kontekście przedstawionych wyżej rozważań należy stwierdzić, że przepisy § 5 ust. 2 i ust. 3 uchwały nie tylko ograniczają

swobodę Prezydenta Miasta w realizacji powierzonego mu ustawowo zadania, czym naruszają podział kompetencji pomiędzy organy Miasta Bolesławiec, ale wykraczają poza przyznane Radzie Miasta uprawnienie także w ten sposób, że ustalają treść przyszłych umów zawieranych z najemcami lokali użytkowych. Regulacje zawarte w kwestionowanych przepisach stanowią istotny element takiej umowy, a co za tym idzie strony umowy najmu, z uwagi na określone okoliczności faktyczne, mogą być zainteresowane w ich odmiennym uregulowaniu. Warto w tym miejscu wskazać na art. 353¹ Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasada ta, przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów, w których jedną ze stron będzie Miasto Bolesławiec. Trzeba mieć na względzie, że kwestionowane przez organ nadzoru przepisy dotyczą sytuacji, które będą miały miejsce już po zawarciu umowy najmu, nie ulega zatem wątpliwości, że dla dokonania zmiany istotnych warunków takiej umowy konieczne jest zawarcie stosownego porozumienia pomiędzy jej stronami. Niedopuszczalne jest zatem, aby to akt administracyjny, wydany przez organ stanowiący gminy, regulował kwestie dotyczące zmiany stawki czynszu najmu lokalu użytkowego.

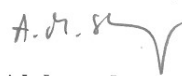
Omawiana regulacja musi zostać oceniona także w kontekście art. 7 i art. 94 Konstytucji. Przepisy ustawy zasadniczej zobowiązują organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa, oraz do wydawania aktów prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z uwagi na kompetencję do regulowania jedynie ogólnych zasad, jakimi powinien kierować się Prezydent Miasta Bolesławiec wykonując czynności z zakresu zarządu mieniem, nie sposób uznać, że przepisy zobowiązujące stronę umowy najmu do uiszczania określonej kwoty we wskazany sposób, precyzujące także termin zwrotu kaucji i jej wysokości, mieści się w ramach takiego upoważnienia.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego- Wojewody Dolnośląskiego.

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



**Aleksander
Marek Skorupa**