

Gorzów Wlkp., dnia 28 czerwca 2011 r.

NK.I.4131.249.2011TDom

Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 19 maja 2011 roku Nr X/53/11 w sprawie ustalenia opłat minimalnych za wynajem lub dzierżawę pomieszczeń i powierzchni szkolnych w przedszkolach, szkołach podstawowych i gimnazjach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Krosno Odrzańskie oraz określenia zasad sporządzania umów zawieranych na okres do trzech lat, w celu korzystania z tych pomieszczeń i powierzchni szkolnych.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim podjęła w dniu 19 maja 2011 r. uchwałę w sprawie w sprawie ustalenia opłat minimalnych za wynajem lub dzierżawę pomieszczeń i powierzchni szkolnych w przedszkolach, szkołach podstawowych i gimnazjach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Krosno Odrzańskie oraz określenia zasad sporządzania umów zawieranych na okres do trzech lat, w celu korzystania z tych pomieszczeń i powierzchni szkolnych. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 maja 2011r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że Rada podejmując przedmiotową uchwałę istotnie naruszyła prawo tj. art. 30 ust. 2 pkt 3 art. 40 ust. 2 pkt 3. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym., art. 11, art. 25 ust. 1, art. 43 ust. 2 pkt 3 i art. 43 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010r., Nr 102, poz. 651 j.t.).

W art. 18 ust. 1 ustawa o samorządzie gminnym ustala domniemanie kompetencji na rzecz organu stanowiącego rady gminy, wyznaczając jednocześnie granice tego domniemania, przez zapis: "do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej". Przepis ten stanowi generalną klauzulę kompetencyjną, pozostawiając poza właściwością rady jedynie te sprawy lokalne o znaczeniu publicznym, które z mocy ustaw, należą do właściwości innego organu. Gdy więc przepis ustawy o samorządzie gminnym lub ustawy szczególnej stanowi inaczej, niedopuszczalne jest podjęcie działania przez radę gminy, gdyż prowadzi to do naruszenia przepisu wyznaczającego kompetencję do działania wójta (tak w wyroku NSA z dnia 19 listopada 1996 r. II SA/Wr 496/96, Oss 2000/3/78 oraz z dnia 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98 Oss 1999/3/84). Z kolei art. 30 omawianej ustawy obliuguje wójta do wykonywania uchwał rady gminy oraz zadań gminy określonych przepisami prawa. W szczególności do jego zadań należy gospodarowanie mieniem komunalnym (ust. 2 pkt 3). Do powyższej regulacji ustrojowej nawiązuje niewątpliwie przepis art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami, według którego, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym gminę w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest organ wykonawczy gminy. Ustawodawca przyznał więc organowi wykonawczemu gminy kompetencję do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości (art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Należy również wspomnieć o art. 43 ustawy

o gospodarce nieruchomościami w którym ustawodawca wyposażył jednostki organizacyjne gminy m.in. w uprawnienie do wynajmowania i wdzierzawiania nieruchomościi oddanych im w trwały zarząd.

W konsekwencji, uprawnienia organu wykonawczego gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami oraz jednostki organizacyjnej w zakresie korzystania z nieruchomości muszą honorować kompetencje rady. 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 (por. wyrok NSA z dnia 6 maja 2003 r. II SA/Wr 1618/2000, OwSS 2003/3/68; z dnia 21 stycznia 2003 r. II SA/Wr 1619/00; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. II SA 3144/03, LEX 16073; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia II SA/Wr 554/07 nie publik.).

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy należy uznać, że wprowadzając w badanej uchwale uregulowania §3, §4, §7, §8, §9, §11 Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim przekroczyła kompetencje przyznane jej art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ten sposób Rada wkroczyła w zakres uprawnień organu wykonawczego gminy oraz jednostek organizacyjnych gminy dopuszczając się tym samym do naruszenia art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 11, art. 25, art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Powyższe kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, co musi prowadzić do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Warunki wdzierzawienia bądź wynajęcia pomieszczeń stanowiących mienie gminne, skonkretyzowane zostają w umowie. Umowę tę faktycznie zawiera organ wykonawczy gminy bądź jednostka organizacyjna gminy w ramach uprawnień z art. 43 ust. 2 pkt 3 umowy o gospodarce nieruchomościami, działając w granicach swoich ustawowych kompetencji. Zatem takie elementy jak: wskazanie stron umowy, sposób użytkowania lokalu, określenie lokalu będącego przedmiotem umowy, określenie praw i obowiązków stron, określenie zakazu używania podnajmowania czy użyczenia lokalu osobom trzecim bez zgody dyrektora, określanie warunków rozwiązania umowy w trybie natychmiastowym, określenie terminu zapłaty czynszu, określanie obowiązków stron, stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony: przyszłego najemcę lub dzierżawcę i gminę lub jednostkę organizacyjną. Te pierwszą zgodnie z art. 11 i art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami reprezentuje organ wykonawczy gminy tę drugą zaś kierownik. Wymienione postanowienia umowy powinny być więc konkretyzowane w umowie najmu lub dzierżawy przez uczestników czynności prawnej według ich woli. W ramach uprawnień wójta lub jednostki organizacyjnej gminy do odpowiednio gospodarowania mieniem gminnym lub wynajęcia czy dzierżawy nieruchomości mieści się także swoboda w sposobie redagowania poszczególnych postanowień umowy.

W szczególności kwestionowane postanowienia uchwały dotyczące elementów przyszłej umowy dzierżawy czy najmu nie można kwalifikować jako zasad zarządu mieniem gminnym w trybie art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym cz też jako warunków korzystania z nieruchomości w rozumieniu art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem organu nadzoru uchwały podejmowana na podstawie tych przepisów powinny przykładowo zawierać granice, w jakich muszą się zmieścić dokonywane przez wójta lub jednostki organizacyjne gminy czynności, wymagania jakim ma odpowiadać zarząd czy korzystanie z mienia gminnego, cele jakie mają być osiągnięte przez czynności prawne, czy okoliczności jakie należy uwzględnić podejmując decyzje w tych sprawach.

Uwzględniając powyższe uwagi można więc uznać, że w niniejszej sprawie, Rada Miejska powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym czy art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami powinna opracować zbiór reguł postępowania organu

wykonawczego lub jednostki organizacyjnej gminy we wspomnianym zakresie, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę, reprezentowanej przez jej organ wykonawczy czy jednostkę organizacyjną.

W ramach uprawnienia do określenia zasad gospodarowania i korzystania z mienia gminnego nie mieści się także ustalanie sztywnych stawek opłat za jedną godzinę wynajmu lub dzierżawy pomieszczeń – jak uczyniła to Rada w §7 uchwały. Należy jeszcze raz podkreślić, że samo gospodarowanie mieniem komunalnym, stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, należy do organu wykonawczego. Gospodarowanie mieniem obejmuje ustalenie stawek czynszu za korzystanie z tego mienia. Rada Miejska nie posiadała kompetencji do ustalenia stawek opłat czynszowych, a czyniąc to naruszyła kompetencję organu wykonawczego gminy. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 27 sierpnia 2008 roku II SA.GI 575/08. To organ wykonawczy gminy mógł w ramach uprawnień wynikających z powyższych przepisów z góry określić obowiązujące stawki czynszu nieruchomości.

Rada nie jest także uprawniona do regulacji komu organ wykonawczy udzieli pełnomocnictwa i do czego. Okoliczność ta należy wyłącznie w dyspozycji udzielającego pełnomocnictwa. Ustawodawca w tym zakresie nie przewidział bowiem instrumentu prawnego (w postaci np. uchwały) dla rady gminy. Tym samym Rada Miejska §3 uchwały również przekroczyła zakres swojego uprawnienia.

Rada gminy nie posiada uprawnień także do określania sposobu uiszczania czynszu poprzez wskazywanie numeru rachunku bankowego. Element ten powinien zostać skonkretyzowany w procesie negocjacji umowy przez uczestników tego procesu.

Jeżeli chodzi o czas trwania umowy najmu to wynika on bądź z treści umowy bądź z norm wyrażonych przepisami powszechnie obowiązującymi. W omawianym zakresie znajdują zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego. Zbyteczne jest więc postanowienie §11 uchwały.

W zasadzie w ramach uprawnienia z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym czy też art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami mieszczą się postanowienia §5 i §6 uchwały. Pozostawienie w obrocie prawnym tylko tych zapisów jest jednak bezzasadne albowiem ich treść nie wypełnia w zupełności norm wskazanych przepisów.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Czesław Domalewski
DYREKTOR GENERALNY

Otrzymują:

1. adresat,
2. a/a.

DYREKTOR
Wydziału Nadzoru i Kontroli
Teresa Kaczmarek

RADCA PRAWNY
mgr Tomasz Domina
R-ZG-G-298