



Znak: P-1.4131.305.2025.KD
Szczecin, 18 września 2025 r.

Rada Miejska w Sławnie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/106/2025 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr V/40/90 Rady Miasta i Gminy w Sławnie z dnia 25 września 1990 roku w sprawie dzierżawy i stosowania stawek czynszu za nieruchomości gruntowe w mieście Sławno.

Uzasadnienie

W dniu 28 sierpnia 2025 r. Rada Miejska w Sławnie podjęła uchwałę Nr XV/106/2025 w sprawie zmiany uchwały nr V/40/90 Rady Miasta i Gminy w Sławnie z dnia 25 września 1990 roku w sprawie dzierżawy i stosowania stawek czynszu za nieruchomości gruntowe w mieście Sławno. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 29 sierpnia 2025 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XV/106/2025 Rada Miejska w Sławnie wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹. Zgodnie z ww. przepisem 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 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. Powołana regulacja ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi natomiast, że: Z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.).

ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

Działając w oparciu o wyżej cytowane unormowania, Rada Miejska w Sławnie - w § 1 uchwały Nr XV/106/2025 - postanowiła o zmianie uchwały Nr V/40/90 z dnia 25 września 1990 r. w sprawie dzierżawy i stosowania stawek czynszu za nieruchomości gruntowe w mieście Sławno, polegającej na nadaniu nowego brzmienia:

- § 2 ww. aktu, w którego pkt 1 i pkt 2 wyodrębnione zostały strefy nieruchomości gruntowych podlegających wydzierżawieniu (Strefa I i Strefa II), obejmujące wyszczególnione przez Radę ulice Miasta Sławno,

- § 3 ww. aktu, w którym określono wysokość minimalnych stawek miesięcznych czynszu dzierżawnego za 1 m² za dzierżawę obiektów budowlanych (ust. 1) i nieruchomości gruntowych (ust. 2) z uwzględnieniem położenia tych nieruchomości w strefach, o których mowa w § 2.

Dokonując oceny zgodności z prawem uchwały Nr XV/106/2025 należy mieć na uwadze, że przekazanie w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym spraw majątkowych do kompetencji rady gminy stanowi wyjątek od zasady zawartej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tego aktu, wskazującej, że to wójt (burmistrz, prezydent miasta) gospodaruje mieniem komunalnym. Musi on być zatem interpretowany ściśle, co oznacza zakaz swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy. Pojęcie „zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania” należy rozumieć jako zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy, z nabywcą, dzierżawcą, czy też najemcą nieruchomości. Powyższe znajduje również odzwierciedlenie w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, która w art. 11 ust. 1 ustanawia regułę reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego przez ich organy wykonawcze, zaś w art. 25 ust. 1 wskazuje, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz, albo prezydent miasta. Ponadto, w myśl art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu (np. ustalanie stawek czynszu dzierżawnego lub najmu lokali użytkowych zasobu gminnego) oraz prowadzeniu windykacji tych należności.

Wobec powyższego, uznać należy, że organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do podejmowania uchwał, na mocy których ustala stawki czynszu dzierżawnego, w tym stawki minimalne, dla nieruchomości zlokalizowanych na poszczególnych obszarach (ulicach) gminy, a wydanie aktu w tym przedmiocie – jak to ma miejsce z przypadku uchwały Nr XV/106/2025 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 28 sierpnia 2025 r. - stanowi istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej.

Jak wskazano, 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.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym² do wyłącznej kompetencji wójta pozostają czynności związane z określeniem warunków umów najmu nieruchomości komunalnych, w tym stawek czynszu, gdyż czynność ta mieści się w pojęciu gospodarowania mieniem komunalnym zgodnie z powołanymi przepisami. Powyższej oceny nie zmienia brzmienie art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż przepis ten nie pozwala na określenie w uchwale rady gminy postanowień wiążących wójta w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów, poprzez ustalenie 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 cyt. ustawy, 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. Ustawodawca nie zdefiniował w powołanym akcie prawnym pojęcia „zasady gospodarowania mieniem”, jednakże zasady te należy rozumieć jako ustalony na mocy przepisu sposób postępowania. Zatem rada gminy winna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Rada nie może więc ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez gminę, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje.”

Zatem, to wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako właściciel i zarządca komunalnych nieruchomości, decyduje o sposobie zarządzania i gospodarowania, mając obowiązek zapewnić gospodarowanie nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. W ten przedmiot wpisuje się również ewentualne ustalenie stawek czynszu dzierżawnego nieruchomości stanowiących własność gminy. Określenie minimalnych stawek czynszu dzierżawnego nie może być traktowane jako ustanowienie zasady gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/106/2025 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr V/40/90 Rady Miasta i Gminy w Sławnie z dnia 25 września 1990 roku w sprawie dzierżawy i stosowania stawek czynszu za nieruchomości gruntowe w mieście Sławno jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Oceny w tym zakresie nie zmienia fakt, że kwestionowany akt dotyczy zmiany uchwały pozostającej w obrocie prawnym, tj. Nr V/40/90 z dnia 25 września 1990 r. w sprawie dzierżawy i stosowania stawek czynszu za nieruchomości gruntowe w mieście Sławno, zmienionej uchwałami: Nr XVIII/130/92 z dnia 28 stycznia 1992 r., Nr V/30/94 z dnia 29 grudnia 1994 r. i Nr XII/101/99 z dnia 29 grudnia 1999 r. Co więcej, mając na względzie przedstawione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym stanowisko organu nadzoru, konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego ww. uchwał Rady Miejskiej w Sławnie, istotnie naruszających prawo. Powyższe powinno zostać dokonane przez

² Tak w wyrokach NSA: z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 873/14, z dnia 7 października 2020 r., sygn. akt I OSK 2141/18, z dnia 13 stycznia 2022 r. sygn. akt I OSK 58/19.

organ stanowiący Gminy Miasto Sławno, w innym przypadku rozważone zostanie skierowanie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie skargi na podstawie art. 50 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński

³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.).