



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 marca 2025 r.

WP-I.4131.51.2025

Rada Miejska w Osiecku

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940), zwanej dalej „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Osiecku Nr XII/85/25 z dnia 6 marca 2025 r. w sprawie określenia sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego od gruntów rolnych stanowiących własność Gminy Osieck.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 marca 2025 r. Rada Miejska w Osiecku podjęła uchwałę Nr XII/85/25 w sprawie określenia sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego od gruntów rolnych stanowiących własność Gminy Osieck.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., zgodnie z którym: *„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”*.

Powyższy przepis przyznaje uprawnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu. Przyznana radzie kompetencja nie oznacza jej nieograniczonej swobody, gdyż ustawodawca - określając kompetencję do wydania aktu wykonawczego - przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym

w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę gospodarki nieruchomościami. Wskazane upoważnienie nie uprawnia do wykraczania poza unormowanie ustawowe, czynienia wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych. Przekazanie spraw majątkowych do kompetencji rady gminy stanowi wyjątek od zasady zawartej w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. stanowiącej, że to organ wykonawczy gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Musi 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, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy, z nabywcą (dzierżawcą, najemcą) nieruchomości.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Osiecku ustaliła roczny czynsz dzierżawny dla gruntów rolnych – jako równowartość pieniężną wyrażoną w kwintalach żyta z 1 ha użytków rolnych i zielonych, liczony w zależności od rodzaju i klasy użytków z podziałem na użytki rolne: III a, III b, IV a, IV b, V, VI; użytki zielone: III, IV, V, VI. W § 2 uchwały określono cenę 1 q żyta jako: *„średnią cenę skupu żyta z 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy ogłaszany komunikatem Prezesa GUS w Monitorze Polskim”*. W § 3 uchwały Rada wprowadziła zwolnienie z czynszu pozostałych użytków, które nie zostały wymienione w § 1 uchwały. W § 5 kwestionowanej uchwały uregulowano natomiast termin płatności czynszu na dzień 31 października (jeden raz w roku).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. polegającym na przekroczeniu delegacji ustawowej.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.) gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

W wyroku NSA z dnia 7 października 2020 r. sygn. akt I OSK 2141/18, stwierdzono: *„z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. wynika, że gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta (organu wykonawczego gminy). Z kolei z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy o gospodarce nieruchomościami (także w brzmieniu z lutego 2012 r.) wynika, że gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości polega między innymi na ich wynajmowaniu. Całość kompetencji związanych z zawieraniem umów najmu lokali użytkowych stanowiących własność gminy, w tym ustalanie wysokości czynszu, ma więc organ wykonawczy gminy. Nie są to też sprawy przekraczające zakres zwykłego zarządu mieniem gminy. Nie można*

więc twierdzić, że ustalanie minimalnej stawki czynszu za najem lokali użytkowych, stanowiących własność gminy, można zaliczyć do zasad wynajmowania nieruchomości (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g.) lub zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g.)”. W orzecznictwie podnosi się, że: „Rada nie może więc ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów (w tym najmu) przez gminę, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje” (wyrok NSA z dnia 17 lipca 2014 r. sygn. akt I OSK 873/14).

Z kolei w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 725/18, sąd stwierdza, że: „jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Zatem dla podjęcia przez organ konkretnych działań władczych niezbędny jest przepis upoważniający do podjęcia takich działań, czyli przepis kompetencyjny. W wyroku z dnia 21 września 2007 r. w sprawie II FSK 1008/06 (CBOSA) NSA podkreślił, że skoro zadania związane z zarządem mieniem komunalnym należą do zadań innego organu gminy niż jej rada, to za pozbawione podstawy prawnej należy uznać objęcie realizacji zadań z zakresu zarządu mieniem komunalnym w uchwale rady gminy. Z kolei w prawomocnym wyroku z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie II SA/Bk 632/07 WSA w Białymstoku zauważył, że pojęcie "gospodarowanie mieniem komunalnym" jest sformułowaniem bardzo szerokim i pozwala organowi wykonawczemu gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych, co do mienia gminy bez zgody czy też opinii rady, za wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone wyraźnie do kompetencji rady gminy, a wymienionych w art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. Powyższy przepis uprawnia radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu. Jednakże z całą stanowczością podkreślić należy, iż przekazanie do kompetencji rady gminy spraw, o których mowa w tym przepisie jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić

do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwały wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy”.

Określenie sposobu ustalenia wysokości czynszu dzierżawnego od gruntów rolnych stanowiących własność gminy w sposób przyjęty w przedmiotowej uchwale mieści się w pojęciu gospodarowania mieniem komunalnym, o którym mowa w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., co oznacza, że ustalenie mieści się w kompetencjach burmistrza, 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 burmistrza 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 ograniczyć się do opracowania jedynie zbioru podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy.

Wójt (burmistrz, prezydent), w imieniu gminy jako właściciela komunalnych nieruchomości, decyduje o sposobie zarządzania i gospodarowania, mając obowiązek zapewnić gospodarowanie nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

Zatem wkroczenie Rady Miejskiej w Osiecku w uprawnienia należące do organu wykonawczego stanowi naruszenie kompetencji organu wykonawczego gminy w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym, powodując tym samym konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w całości, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/