



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 października 2019 r.

Poz. 6533

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.602.2019 **WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 27 września 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/137/19 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 27 sierpnia 2019 roku w sprawie bezprzetargowego wynajęcia lokalu użytkowego w budynku przy ul. Legionów 85 w Czechowicach-Dziedzicach dla Spółdzielni Socjalnej Czecho-Best, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.), § 4 ust. 3 uchwały Nr VIII/66/19 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 26 marca 2019 roku w sprawie zasad gospodarowania lokalami użytkowymi stanowiącymi własność Gminy Czechowice-Dziedzice lub będącymi w jej posiadaniu, dalej jako „uchwała w sprawie zasad” (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2019 r. poz. 2586 ze zm.) w związku z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa” oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2019 r. Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach podjęła uchwałę Nr XIV/137/19 w sprawie bezprzetargowego wynajęcia lokalu użytkowego w budynku przy ul. Legionów 85 w Czechowicach-Dziedzicach dla Spółdzielni Socjalnej Czecho-Best. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 7 ust. 1, art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 13 ust. 1 i art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz § 4 ust. 3 uchwały Nr VIII/66/19 Rady Miejskiej w Czechowicach – Dziedzicach z dnia 26 marca 2019 roku w sprawie zasad gospodarowania lokalami użytkowymi stanowiącymi własność Gminy Czechowice-Dziedzice lub będącymi w jej posiadaniu. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 sierpnia 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z 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 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.* Z kolei 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. Przepis § 4 ust. 1 uchwały w sprawie zasad stanowi, że wybór najemcy w drodze przetargu publicznego przeprowadza się w trybie licytacji stawki czynszu za najem jednego m² powierzchni lokalu, zaś ust. 3 powołanego przepisu wynika, że odstąpienie od obowiązku przeprowadzenia przetargu może nastąpić na podstawie odrębnej uchwały podjętej przez Radę Miejską. Z art. 4 ust. 1 ustawy wynika, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Art. 13 pkt 2 ustawy stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Z art. 7 Konstytucji wynika, że rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji rada gminy podejmując uchwałę, musi posiadać oparcie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższego wymogu traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru tak uchwała w przedmiocie wyrażenia zgody na zawarcie umowy najmu, jak i w przedmiocie wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umowy, nie stanowi aktu prawa miejscowego. Tymczasem, Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach w § 4 uchwały wskazała, iż wchodzi ona w życie po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Tym samym Rada Miejska w sposób niedopuszczalny nadała uchwale walor aktu prawa miejscowego. Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych ustawie podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Aby daną uchwałę uznać za akt prawa miejscowego (akt prawny) przyjmuje się, iż musi ona m.in.: zawierać normy abstrakcyjne (wielokrotnego zastosowania) i generalne, adresowane do mieszkańców gminy i obowiązywać na obszarze całej gminy lub jej części, a podstawa do jej podjęcia musi wynikać wprost z przepisów ustawy. Ponadto musi zostać ogłoszony w sposób określony w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wyżej wymienionych cech, ze względu na charakter zawartych w niej przepisów, bezsprzecznie nie posiada podjęta przez Radę uchwała w sprawie bezprzetargowego wynajęcia lokalu użytkowego. Uzależnienie wejścia w życie przedmiotowej uchwały od jej publikacji w dzienniku urzędowym należy uznać za naruszenie przepisu art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Organ nadzoru zauważa, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe jej wejście w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwem nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, między innymi poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 roku, sygn. akt: II SA/Op 58/09, Legalis nr 156468; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 roku sygn. akt: II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Samo stwierdzenie nieważności § 4 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 Konstytucji zasadom: określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa i do stanowionego przez nie prawa.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że uchwała narusza również inne przepisy prawa. Otóż Rada Miejska na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz § 4 ust. 3 uchwały w sprawie zasad wyraziła zgodę na wynajęcie lokalu użytkowego w trybie bezprzetargowym. Tymczasem uzyskanie zgody z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym wymagane jest w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat

strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Z kolei zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami rada może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy najmu na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Z powołanej uchwały nie wynika, czy umowa najmu jest kolejną umową zawartą po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat oraz, czy umowa ma zostać zawarta na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, a tylko w takich sytuacjach zastosowanie znalazłyby przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Co więcej, w § 4 ust. 3 uchwały w sprawie zasad Rada Miejska wskazała, że odstąpienie od obowiązku przeprowadzenia przetargu na wybór najemcy może nastąpić na podstawie odrębnej uchwały podjętej przez Radę Miejską. Tymczasem wymóg przeprowadzenia przetargowego trybu zawarcia umowy najmu (w przypadku umów na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata oraz na czas nieoznaczony) wynika z ustawy. Tak samo ustawa przewiduje możliwość odstąpienia od przetargowego trybu zawarcia umowy.

Organ nadzoru wskazuje także, że *uchwała zawierająca zgodę rady gminy, podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy lub na podstawie art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczy określonych nieruchomości, jednak bez możliwości kształtowania uchwałą treści czynności prawnej (umowy), której zawarcie należy niewątpliwie do kompetencji organu wykonawczego, w szczególności bez wskazywania konkretnych adresatów czynności. Organ stanowiący nie posiada bowiem kompetencji do wskazywania z kim dana umowa i na jakich zasadach ma zostać zawarta. Uchwała stanowi bowiem zgodę na dokonanie czynności, nie zaś akt kształtujący konkretną czynność prawną* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 czerwca 2013 roku, sygn. akt: II SA/GI 791/13, Legalis nr: 768381; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2013 roku, sygn. akt: I OSK 2614/12, Legalis nr: 761056; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 lipca 2012 roku, sygn. akt: II SA/Kr 716/12, Legalis nr: 866688). Rada Miejska w przedmiotowej uchwale wskazała, że lokal ma zostać wynajęty na rzecz Spółdzielni Socjalnej Czecho-Best oraz że proponuje się przyjąć stawkę czynszu w wysokości 5,96 zł/m² (tak § 1 i § 2 uchwały). W ocenie organu nadzoru regulacja uchwały w tym zakresie wykracza poza delegację z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze uchwała Nr XIV/137/19 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 27 sierpnia 2019 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak