



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 25 kwietnia 2022 r.

WNP-I.4131.93.2022.KS

**Rada Gminy Rybno**

ul. Długa 20  
96-514 Rybno

**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 2022 r. poz. 559, z późn. zm., zwanej dalej „u.s.g.”)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Rybno Nr L.240.2022 z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie: *ustalenia minimalnych stawek czynszu dzierżawnego nieruchomości gruntowych stanowiących mienie komunalne Gminy Rybno.*

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 marca 2022 r. Rada Gminy Rybno podjęła uchwałę Nr L.240.2022 w sprawie: ustalenia minimalnych stawek czynszu dzierżawnego nieruchomości gruntowych stanowiących mienie komunalne Gminy Rybno.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 8 kwietnia 2022 r.

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 wykroczenia poza unormowanie ustawowe, czynienia wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzania kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych (wyrok WSA w Opolu z dnia 27 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 500/19). 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 wdzierżawiania lub wynajmowania” należy rozumieć jako zbiór podstawowych reguł postępowania organu dla organu wykonawczego, 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 Gminy Rybno ustaliła minimalne stawki czynszu za dzierżawę gruntów stanowiących mienie komunalne Gminy Rybno na cele rolnicze i nierolnicze w wysokości określonej zgodnie z tabelą, stanowiącą załącznik do ww. uchwały.

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 i niedopuszczalnym ustaleniu przez Radę Gminy stawek czynszu dzierżawnego za dzierżawę gruntów stanowiących mienie komunalne Gminy Rybno. Jak wskazano powyżej, rada gminy władna jest określić w drodze aktu prawa miejscowego wyłącznie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. Uchwała może dotyczyć jedynie czynności prawnych wymienionych w tym przepisie.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899) gminnym **zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta**. W myśl ust. 2 tego artykułu w związku z art. 23 ust. 1 pkt 5, 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. W wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r. sygn. akt I OSK 58/19 NSA jednoznacznie wskazał, że: *„W stanie faktycznym sprawy niesporne jest, że kwestionowane przez skarżącą zarządzenie wydane zostało przez Prezydenta miasta, a więc organ upoważniony z mocy art. 25 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami do dokonywania czynności o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 5 i 7 tejże ustawy, w tym w szczególności do wykonywania czynności związanych z naliczaniem należności za udostępniane nieruchomości. Jednocześnie, art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta) zalicza czynności związane z gospodarowaniem mieniem komunalnym”*. Z kolei w wyroku z dnia 17 lipca 2014 r. sygn. akt I OSK 873/14, NSA stwierdził, że: *„Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. nie pozwala na określenie w uchwale rady gminy stanowiącej zasady wydzierżawiania nieruchomości gruntowych niezabudowanych stanowiących własność gminy, postanowień wiążących wójta w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów, poprzez określenie 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 u.s.g., 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.”.*

Wójt (burmistrz, prezydent), 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.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który wydał skarżone orzeczenie.

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

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/