

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
44-101 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2
WYDZIAŁ IV
tel. (32) 238-98-30

Dnia **16 czerwca 2015 r.**
Sygn. akt **IV SA/GI 701/14**

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

KANCELARIA URZĘDU MIASTA CZĘSTOCHOWY WPLYNĘŁO	
19. 06. 2015	
nr <u>143908</u>	
l. zał. <u>1</u>	podpis <u>[signature]</u>
	-9-

Radca prawny Sławomir Kawa
Urząd Miasta Częstochowy
ul. Śląska 11/13
42-217 Częstochowa

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia Sędziego z dnia 25 maja 2015 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach doręcza Panu – jako Pełnomocnikowi organu – odpis wyroku z dnia 11 maja 2015 r. wraz z uzasadnieniem.

SPECJALISTA
Magdalena Witkowska-Brzezińska

ODPIS

Sygn. akt IV SA/GI 701/14



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym :

Przewodniczący

Sędzia WSA Andrzej Matan

Sędziowie

Sędzia WSA Beata Kozicka (spr.)

Sędzia WSA Małgorzata Walentek

Protokolant

Specjalista Magdalena Kurpis

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 kwietnia 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego
na uchwałę Rady Miasta Częstochowa
z dnia 11 lipca 2013 r. nr 727/XL/2013
w przedmiocie stawek czynszu lokali użytkowych będących własnością Gminy

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały Rady Miasta Częstochowa z dnia
11 lipca 2013r. nr 727/XL/2013

Ne oryginał właściwo podpisany
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Magdalena Nowicka-Broczniań



Uzasadnienie

Wojewoda Śląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., dalej przywoływanej jako „u.s.g.” lub „ustawa”) oraz art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej także „P.p.s.a.”) pismem z dnia 20 czerwca 2014 r., wniósł skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem uchwały Nr 727/XL/2013 Rady Miasta Częstochowa z dnia 11 lipca 2013 r. w przedmiocie ustanowienia programu wspierania przedsiębiorczości w Gminie Częstochowa w zakresie stawek czynszu lokali użytkowych będących własnością Gminy, jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., a także w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Argumentując organ nadzoru wskazał, że Rada Miasta Częstochowy na sesji w dniu 11 lipca 2013 r. podjęła uchwałę, której celem – stosownie do treści jej § 1 ust. 1 – jest podjęcie działań sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości, wspomaganie biznesu w obszarze udogodnień dotyczących najmu lokali użytkowych stanowiących własność gminy, a wprowadzane ulgi i obniżki, w perspektywie długofalowej, mają przeciwdziałać ograniczeniu liczby podmiotów gospodarczych na terenie Miasta oraz przeciwdziałać zwiększającemu się bezrobociu. Zaznaczył, że jak wynika z treści § 1 ust. 2 uchwały, ulgi i obniżki objęte niniejszą uchwałą stanowią pomoc *de minimis*, której udzielanie następuje zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. Ponadto zwrócił uwagę, że przedmiotową uchwałą:

po pierwsze – ustalono tryb i zasady udzielania ulg i obniżek czynszu najmu za lokale użytkowe (§ 2, § 7 uchwały),

po drugie – ustalono stawki czynszu (§ 3 ust. 1 uchwały) oraz

po trzecie – określono wysokość procentowych obniżek czynszu (§ 4, § 5 ust. 2, § 6 uchwały).

Uchwała ta, na co zwrócił uwagę organ nadzoru, zgodnie z treścią jej § 9, weszła w życie z dniem podjęcia.

W dalszej kolejności podał, że w podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej

właściwości rady gminy należy uchwalanie programów gospodarczych. W ocenie organu nadzoru wskazany w podstawie prawnej uchwały przepis nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały w przedmiocie udzielania ulg i obniżek czynszu za lokale użytkowe będące własnością Gminy.

Dokonując analizy merytorycznej treści uchwały organ nadzoru w pierwszej kolejności zauważył, że uchwała dotycząca tego rodzaju spraw mieści się w kategorii aktów określających zasady zarządu mieniem, co oznacza, że podstawą dla jej podjęcia powinien być art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi ustawowe upoważnienie do podejmowania przez radę gminy aktów prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem, przy czym zgodnie z utrwalonymi poglądami doktryny i judykatury do aktów takich należy zaliczyć m.in. uchwałę podejmowaną na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z nim do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych, 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. W przedmiotowym zakresie uchwały, podejmowanej na wskazanych podstawach prawnych, powinny znaleźć się – zdaniem Wojewody Śląskiego – pewnego rodzaju „wytyczne”, którymi kierować się powinien organ wykonawczy gminy gospodarując mieniem komunalnym, zasobem nieruchomości gminnych, w tym konkretnym przypadku są to lokale użytkowe stanowiące własność gminy Częstochowa.

Zauważył także, że aby akt normatywny uznany został za powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi, takie jak – akt musi:

- a) wydany być przez kompetentny organ na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego,
- b) zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata) oraz
- c) wywierać „skutki zewnętrzne”.

Warunkiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich ogłoszenie w sposób określony w ustawie (art. 88 Konstytucji RP). Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego, zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wprowadzając obowiązek publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku

Sygn. akt IV SA/GI 701/14

urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy) oraz ustalenia odpowiedniego *vacatio legis* dla stanowionego przepisu powszechnie obowiązującego.

Na podstawie art. 2 ust. 1 tej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Ogłoszenie danego aktu we właściwym publikatorze jest warunkiem jego wejścia w życie. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 powołanej ustawy 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.

Tym samym organ nadzoru uznał, że przedmiotowa uchwała Rady Miasta Częstochowy Nr 727/XL/2013 stanowi akt prawa miejscowego, albowiem jej unormowania adresowane są tak do nieokreślonego kręgu osób jak i znajdują wielokrotne zastosowanie.

Tymczasem, jak zauważył, zaskarżona uchwała Rady Miasta Częstochowy Nr 727/XL/2013 nie przewiduje uzależnienia jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym. Ponadto, podkreślił, iż zgodnie z art. 4 powołanej powyżej ustawy akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni czasokres wejścia w życie uchwały liczony od dnia opublikowania. Tym samym, Rada postanawiając § 9 przedmiotowej uchwały że: „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia” ustanowiła wejście w życie uchwały w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla uchwały mającej charakter aktu prawa miejscowego.

Następnie organ nadzoru wskazał, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym.

Podsumowując skonstatował, że z powyższego wynika, iż 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 określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez brak uzależnienia jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości. Na poparcie prezentowanego stanowiska przywołał orzeczenia sądów administracyjnych: wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1113/98; wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/GI

78/08 wszystkie przywoływane w orzeczeniu wyroku dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając to na uwadze, uznał, iż nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie przedmiotowej uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, w zakresie określenia wysokości czynszu dla nowopowstałych podmiotów gospodarczych w wysokości 3 zł netto za 1 m² powierzchni lokali użytkowych (§ 3 ust. 1 uchwały) oraz poprzez określenie wysokości procentowych obniżek czynszu (§4, § 5 ust. 2, § 6 uchwały) Rada Miasta Częstochowy wkroczyła w nienaruszalne, przyznane ustawami kompetencje Prezydenta Miasta.

Argumentując podniósł, iż przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie dają podstaw do ustalenia przez radę gminy stawek czynszu za wynajem lokali użytkowych, jak również do określenia wysokości obniżek tego czynszu. Toteż organ nadzoru uznał, że wskazane wyżej przepisy uchwały naruszają w sposób istotny art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, kolidując z ustawowym rozdziałem kompetencji, na mocy którego gospodarowanie mieniem komunalnym należy do organu wykonawczego. Rada gminy na mocy ogólnych kompetencji stanowienia w sprawach gminy jest uprawniona do podejmowania uchwał zawierających wytyczne w zakresie gospodarowania majątkiem gminy dla organów wykonawczych oraz gminnych jednostek organizacyjnych. Rada gminy może zatem ustalić zasady określania stawek czynszu za wynajem lokali użytkowych, ale nie jest upoważniona do ustalania stawek czynszu. Samo zaś gospodarowanie mieniem komunalnym, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, należy do zadań organu wykonawczego, czyli Prezydenta Miasta. Zdaniem organu nadzoru ustalenie konkretnych stawek czynszu w uchwale rady gminy wkracza w kompetencje Prezydenta Miasta Częstochowy. Na poparcie prezentowanego stanowiska przywołał orzeczenia sądów administracyjnych: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/GI 586/08 oraz wyrok z dnia 27 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/GI 575/08,.

Za Naczelnym Sądem Administracyjnym stwierdził, że „przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a w szczególności art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, nie dają podstaw do ustalenia przez radę gminy stawek czynszu najmu mienia komunalnego w formie aktu normatywnego powszechnie obowiązującego. Uprawnienie takie nie wynika również z przepisów Rozdziału 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – tak NSA w wyroku z dnia 10

Sygn. akt IV SA/GI 701/14

marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1440/08.

Przypisane ustawowo danemu organowi gminy kompetencje nie mogą więc być wykonywane przez inny organ gminy. Te zastrzeżone kompetencje do właściwości wójta nie mogą być realizowane przez radę gminy i odwrotnie chyba, że ustawa na to zezwala (zob. wyrok NSA z dnia 19 listopada 1996 r., sygn. akt II SA/Wr 496/96).

Na zakończenie podniósł, że stosownie art. 11 i n. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.) w czynnościach prawnych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami organem reprezentującym jednostkę samorządu terytorialnego jest jej organ wykonawczy. Organ wykonawczy reprezentujący gminę lub podmioty przez niego wskazane w ramach art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym samodzielnie kształtuje treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353¹ kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.). Rozstrzygnięcie zatem dotyczące określenia stawki czynszu za lokal użytkowy lub też ustalenia konkretnej wysokości obniżki czynszu powinno znaleźć swój wyraz, nie w uchwale Rady Miasta, lecz w odpowiedniej umowie cywilnoprawnej, co należy do kompetencji Prezydenta Miasta.

Tym samym postanowienia określone w § 3, § 4, § 5 oraz § 6 uchwały uznał z jednej strony za przekroczenie upoważnienia ustawowego oraz z drugiej strony za niedopuszczalną ingerencję Rady Miasta w kompetencje organu wykonawczego, tj. Prezydenta Miasta.

Mając powyższe na uwadze stwierdził, że istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Częstochowy Nr 727/XL/2013 z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie programu wspierania przedsiębiorczości w Gminie Częstochowa w zakresie stawek czynszu lokali użytkowych będących własnością Gminy w całości, co czyni wniesienie skargi w pełni uzasadnionym i koniecznym.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Częstochowa wskazała, że podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowi on, iż do wyłącznej kompetencji rady gminy należy uchwalanie programów gospodarczych. Pojęcie i zakres programów gospodarczych, które mogą być uchwalane przez rady gminy, nie zostały sprecyzowane w obowiązujących przepisach. Również orzecznictwo sądowe i administracyjne nie rozwinęło dostatecznie wskazanego pojęcia. W doktrynie prawa przyjmuje się natomiast, że rada może uchwalić wiele programów o różnym zakresie społeczno-gospodarczym,

programy inwestycyjne oraz różne programy branżowe czy też programy likwidacji bezrobocia. Biorąc pod uwagę wskazany wyżej zakres przedmiotowej uchwały oraz jej cele, zdaniem Gminy, postanowienia uchwały, mieszczą się w pojęciu programów gospodarczych, których celem jest rozwój przedsiębiorczości i ograniczanie bezrobocia.

Odnosząc się do stanowiska Wojewody Śląskiego, że przedmiot regulacji objęty przedmiotową uchwałą mieści się w kategorii aktów prawa miejscowego, do których zaliczyć należy uchwały podejmowane na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, w przedmiocie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony – autor odpowiedzi podał, iż „z takim tokiem rozumowania nie sposób się jednak zgodzić w omawianym przypadku”. Zgodnie z orzecznictwem sądowym oraz dotychczasowym stanowiskiem Wojewody Śląskiego przedmiotem uchwał podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami, mogą być jedynie samodzielne nieruchomości w rozumieniu powołanej ustawy. Tymczasem, jak zaznaczył, lokale użytkowe będące własnością Miasta, nie stanowią odrębnych nieruchomości, a jedynie stanowią części budynków Gminy.

Ponadto w jego ocenie brak jest podstaw do przyjęcia, na ogólnych zasadach, iż zaskarżana uchwała spełnia przesłanki aktu prawa miejscowego. Zanegował, iż zawiera ona normy prawne o charakterze abstrakcyjnym skierowane do nieokreślonego adresata, gdyż:

po pierwsze – dotyczy ona wyłącznie „Gminnych lokali użytkowych”,

po drugie – skierowana jest przede wszystkim do obecnych najemców takich lokali, spełniających jeszcze dodatkowe warunki, takie jak: trudna sytuacja finansowa, utrudnienia w dostępie do lokali w wyniku prac remontowych ulic, czy też budynków. Pomoc, jak dalej polemizował, może być udzielona wyłącznie na wniosek, po wykazaniu szeregu okoliczności określonych w załączniku do uchwały.

Zaakcentował, że program gospodarczy przyjęty zaskarżaną uchwałą, wprowadza m.in. możliwość obniżenia obowiązujących stawek czynszu, ustalonych wcześniej w trybie konkurencyjnym, w zdecydowanej większości przypadków w okresie prosperity gospodarczej, ale wyłącznie w przypadku trudnej sytuacji finansowej najemcy, mającej jednak charakter przejściowy. Pozostałe regulacje odnoszą m.in. do możliwości obniżenia stawek czynszu ze względu na utrudniony

dostęp do lokali użytkowych, co z reguły doprowadza do spadku obrotów. Zdaniem Gminy wskazane regulacje odnoszą się do dochodów gminy uzyskiwanych z tytułu najmu mienia komunalnego, co przekracza ustawowe kompetencje organu wykonawczego, mieszczące się w pojęciu gospodarowania mieniem komunalnym, a co za tym idzie zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym należą do właściwości rady gminy.

Resumując Rada Miasta Częstochowa podkreślił, że „szczególna sytuacja społeczna i gospodarcza byłych miast wojewódzkich, takich jak Częstochowa, tj.: rosnące bezrobocie, upadek tradycyjnych gałęzi przemysłu, skutkuje koniecznością tworzenia gminnych programów gospodarczych, których celem jest wspieranie przedsiębiorczości i aktywizacja osób bezrobotnych. W obecnie obowiązującym stanie prawnym, trudno wskazać inne regulacje umożliwiające podejmowanie przez gminy działań w zakresie objętym przedmiotową uchwałą”.

Mając powyższe argumenty na uwadze wniosła, jak wskazano powyżej, o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a. zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91

ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym 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 mu uchwały w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g., po upływie 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, może je tylko zaskarżyć do sądu administracyjnego. Z uwagi na to, że w rozpatrywanej sprawie upłynął 30-dniowy ustawowy termin, organ nadzoru zaskarżył uchwałę do Sądu.

Zgodnie z art. 94 ustawy o samorządzie gminnym, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego (ust.1). Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem (ust. 2).

W tym miejscu podkreślić należy także, że zgodnie z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. warunkiem skutecznego zaskarżenia uchwały organu samorządu gminnego jest stwierdzenie istotnego naruszenia prawa. Z kolei stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a. zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

Ustawodawca wprowadzając sankcję nieważności jako następstwa naruszenia przepisu prawa nie określił rodzaju tego naruszenia. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii ciężkich, rażących naruszeń. Przykładowo, w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podejmowania uchwał. Chodzi zatem o istotne naruszenia prawa aby móc

zastosować ten radykalny środek nadzoru. W sprawie musi zostać więc ustalone w sposób nie budzący wątpliwości istnienie sprzeczności badanej uchwały z przepisami prawa.

Na wstępie należy wskazać, że Sąd w składzie orzekającym podziela wyrażone już w orzecznictwie stanowisko o uznaniu uchwał ustalających zasady obliczania stawek czynszu i warunki ich obniżania, za akty prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 9.09.2010 r., sygn. akt I OSK 988/10).

Stosownie natomiast do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Podkreślić przy tym należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęty został pogląd, podzielany w pełni przez skład orzekający w niniejszej sprawie, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem gdy uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest ona aktem prawa miejscowego i który zgodnie z art. 42 u.s.g. w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, (por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12; wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 58/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 215/13).

W konsekwencji powyższego, skoro, jak to już wyżej Sąd podkreślił, zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego, to powinna spełniać wymogi prawne ustanowione dla tej kategorii aktów źródeł prawa. Punktem wyjścia jest tu regulacja art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, według którego źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Konstytucja zatem po części reguluje bezpośrednio tryb prawodawczy, po części zaś odsyła do ustawy zwykłej, którą jest ustawa o samorządzie gminnym.

Ponadto w ocenie Sądu rację ma organ nadzoru, że zaskarżona uchwała wypełnia wszystkie cechy, które decydują, iż dany akt prawny jest aktem prawa miejscowego w znaczeniu ustrojowym, co – w aspekcie jej postanowienia zawartego w § 9, że wchodzi w życie z dniem podjęcia – czyni ją wadliwą w sposób wymagający stwierdzenia jej nieważności.

Jednocześnie za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Krakowie – Sąd orzekający w niniejszej sprawie – wskazuje, że akt prawa miejscowego jest aktem prawnym o charakterze podustawowym, stanowionym na podstawie i w granicach ustaw. Jest on także aktem powszechnie obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Ponadto wynikają z niego normy mające walor generalny, tj. jest adresowany do podmiotów określonych rodzajowo, do podmiotów zewnętrznych wobec gminy, które wyrażą wolę zawarcia umowy najmu lub dzierżawy nieruchomości stanowiących mienie Gminy, a także do podmiotu zarządzającego mieniem gminnym – czyli wójta (jednak nie tylko do niego, co wyklucza uznanie powyższej uchwały za akt wewnętrzny), kształtując ich sytuacje prawne (tzn. wyznacza ich obowiązki i prawa). Następną cechą wskazującą na jego powszechne obowiązywanie, jest to że zawiera on normy o abstrakcyjnym charakterze, co pozwala na jego wielokrotne zastosowanie, nie konsumuje się ona w wyniku jednokrotnego zastosowania, czyli jak w tym wypadku, np. zawarcia umowy najmu przez dany podmiot w określeniu stawki czynszu. Dodatkowo ma on charakter normatywny, zawiera wypowiedzi dyrektywne, wyznaczające w sposób kategoriyczny adresatom tej normy pewien sposób zachowania, poprzez określenie wysokości minimalnych stawek czynszu, czy jak wskazano powyżej określonych kwotowo (3 zł netto za 1 m²) – tak WSA w Krakowie w wyroku z dnia 6 listopada 2008 r., sygn. akt III SA/Kr 574/08.

W ocenie składu orzekającego zakres regulacji zawarty w objętej skargą uchwale prowadzi do uznania, że ma ona charakter prawa miejscowego.

Przedmiotowa uchwała jako akt prawny, zawierający przepisy powszechnie obowiązujące, określające zasady z zakresu zarządu majątkiem gminy adresowany jest do wszystkich podmiotów będących najemcami lokali użytkowych, tych faktycznych i tych przyszłych, jak również do jej organów, w celu bezpośredniego wykonywania przez gminę zadań publicznych odnoszących się do podmiotów prawa, jako członków społeczności lokalnej.

Ponadto w zaskarżonej uchwale Rada Miasta, poprzez dokonane upoważnienia do obniżenia ustalonych na jej mocy obowiązujących stawek czynszu,

przyznała *de facto* organowi wykonawczemu możliwość korygowania ustalonych już stawek, w sposób uznaniowy. Poprzez taki zabieg sędowano na organ wykonawczy kompetencje do powtórnego określenia przedmiotowych stawek, w sytuacji, gdy taki zabieg jest zabiegiem niedozwolonym, naruszającym wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego winny działać na podstawie i w granicach prawa. Naruszeniem powyższej zasady jest każde działanie organu władzy publicznej, które jest podejmowane bez podstawy prawnej czy też z przekroczeniem delegacji ustawowej dla organu do podejmowania określonego działania. Jednocześnie wskazać należy, że zakres, czy też kwestie gospodarowania mieniem komunalnym były przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego, który wyroku z 11 stycznia 1995 r., sygn. akt III ARN 76/94/OSNAPIK 1995 Nr 11, poz. 128), wyraził pogląd, że „uchwała rady gminy ustanawiająca wysokości podstawowych stawek czynszu w komunalnych lokalach użytkowych, podjęta po dniu wejścia w życie ustawy z 23 marca 1990 r. o zmianie ustawy Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 22, poz. 190) może być w zależności od swej podstawy prawnej, treści, sposobu, w jaki została podjęta i innych okoliczności - bądź dyrektywą o kierunkach działania zarządu gminy w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) bądź aktem generalnym w zakresie administracji publicznej stosownie do art. 101 ust.1 tej ustawy”.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że określenie stawek czynszu najmu lokali użytkowych należy do szerszego pojęciowo zakresu gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność komunalną (gminną) w rozumieniu art. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz mieści się w pojęciu gospodarowania mieniem komunalnym, o czym stanowi przepis art. 30 ust.2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Uwaga ta jest istotna z uwagi na treść uchwały i jej postanowienia normujące wysokość stawek czynszu za lokale użytkowe oraz jej podstawę wskazującą, że uchwała normuje „program gospodarczy”.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a tej ustawy do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących 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. Wspomnieć

jedynie można, że 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 organ wykonawczy może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, wprowadza wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, określający, że organ wykonawczy gospodaruje mieniem komunalnym. Dlatego też, przekazanie przez ustawodawcę pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do podejmowania przez radę uchwał w sprawach ważnych z punktu widzenia gospodarki finansowej czy też komunalnej. 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 ustawy, czyli może dotyczyć jedynie czynności prawnych wymienionych w tym przepisie i to zawieranych na okres powyżej 3 lat lub na czas nieoznaczony oraz przy ich przedłużeniu o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej.

Nie można utożsamiać pojęcia „zasad wynajmowania” stanowiących przepisy aktu prawa miejscowego z pojęciem „gospodarowanie mieniem komunalnym”, unormowanym w art. 30 ust. 2 pkt. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Podobnie jak nie można utożsamiać „programu gospodarczego” z „gospodarowaniem mieniem komunalnym”. Nie może budzić wątpliwości, że przedmiot gospodarowania mieniem komunalnym unormowany jest w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.)

Art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym uprawnia radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, bowiem zgodnie z przyjętą zasadą zawartą w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zwykły zarząd należy do wójta gminy. Jeżeli sprawa należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), czyli organu wykonawczego gminy, to bez wyraźnej podstawy prawnej rada gminy nie może wkraczać w kompetencje tego organu ani też modyfikować przepisu stanowiącego o jego uprawnieniach (por. wyrok NSA z 9 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 1894/06).

Jak wskazanie powyżej do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy gospodarowanie mieniem komunalnym, natomiast do kompetencji rady należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy

(przekraczających zwykły zarząd), dotyczących zbywania, nabywania, obciążania nieruchomości i ich wydzierżawiania lub wynajmowania (na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej). Ustalenie skonkretyzowanych stawek czynszu za dzierżawę, najem lokalu użytkowego wkracza w kompetencje wójta. Jedynym wyjątkiem, wynikającym z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, który przyznaje radzie gminy pewne uprawnienia w kwestii ustaleń czynszu, jest możliwość ustalenia minimalnych stawek, gdyż przedmiot mieści się w zakresie pojęcia zasad zarządu mieniem gminy.

Art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym nie pozwala na określenie kwotowych stawek czynszu, gdyż zakres ten mieści się w pojęciu gospodarowania mieniem komunalnym, o którym mowa w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza, że określenie dolnej ale i górnej granicy wysokości stawki czynszu mieści się w kompetencjach wójta, w zakresie bieżącego zarządu mieniem i kształtowania treści stosunków zobowiązaniowych. Tymczasem w § 3 zaskarżonej uchwały organ stanowiący postanowił tak o zastosowaniu ulgi w stawce czynszu w wysokości 3 zł netto za 1 m², jak i określił czas jej obowiązywania „przez 2 lata”. Tymczasem podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego, jak np. w przedmiocie zawierania umów najmu, 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, (por. wyrok z 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SAWr 554/07).

W zaskarżonej uchwale w jej § 4 stworzono możliwość obniżania ustalonych stawek czynszu w „gospodarczo uzasadnionych przypadkach”, co stwarza możliwości uznaniowego kształtowania sytuacji podmiotów zewnętrznych wobec gminy, gdyż kryterium określone przez radę gminy niedookreślone i niewystarczające by nie narazić się na zarzut nieściśłego unormowania przesłanek obniżania minimalnych stawek czynszu.

Ze względu na ukonstytuowany w ustawie o samorządzie gminnym podział kompetencji między organem stanowiącym i kontrolnym a organem wykonawczym, rada gminy (jako organ stanowiący i kontrolny w stosunku do organu wykonawczego), jest upoważniona do ustalania zasad, względnie kryteriów gospodarowania mieniem komunalnym, jeżeli przepisy ustaw nie zastrzegają wyłącznej właściwość wójta w tym zakresie. W związku z tym organ upoważniony do wydania uchwały wykonawczej względem ustawy nie może ani przekazać swoich

Sygn. akt IV SA/GI 701/14

kompetencji innemu organowi, ani wykraczać poza ich zakres (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 października 2004 r., sygn. akt II SA 3144/2003).

Podsumowując powyższe powtórzenia wymaga, że art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy stanowiącej, iż to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. 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.

Mając powyższe na uwadze należy przyjąć, że zaskarżona uchwała jest dotknięta wadą istotnego naruszenia prawa, a zatem jest sprzeczna z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Dlatego też stwierdzono jej nieważność, działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.



W oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Magdalena N... Brzeziniak