

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

NK-II.4131.82.2014.KK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/211/2014 Rady Gminy Filipów z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

UZASADNIENIE

W dniu 28 marca 2014 r. Rada Gminy Filipów podjęła uchwałę Nr XXIX/211/2014 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, która w dniu 3 kwietnia 2014 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 16 kwietnia 2014 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Rada Gminy w § 4 ust. 1 przedmiotowej uchwały upoważniła Wójta do **użyczenia** nieruchomości osobom prawnym, osobom fizycznym, jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej na okres do 15 – tu lat lub na czas nieoznaczony na wymienione w ust. 2 (pkt 1-6) tego paragrafu cele.

Ponadto w § 2 ust. 2 uchwały ustaliła między innymi, iż podstawą **użyczenia** nieruchomości gruntowych i lokali na czas oznaczony do 3 lat, na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata, ale nie dłuższy niż lat 10, na czas nieoznaczony oraz lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony jest zarządzenie Wójta Gminy.

Uregulowania dotyczące użyczenia zawarte są w § 11 ust. 7 oraz w § 13 ust. 2, gdzie Rada określiła podmioty, na rzecz których można dokonać użyczenia oraz okres na jaki można nieruchomości użyczyć.

Rada Gminy Filipów dokonała powyższych regulacji na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, który to przepis stanowi, iż 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 art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, wynika generalna zasada, iż gospodarowanie mieniem komunalnym należy do wójta.

Ograniczenie dla wskazanej wyżej kompetencji wójta w zakresie gospodarowania mieniem gminy zawiera art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a – i, cytowanej ustawy, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących – oprócz czynności wymienionych powyżej – również innych czynności wymienionych w tym artykule.

Z powyższego wynika jednoznacznie, iż katalog spraw, w których organ stanowiący władny jest do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy ma charakter zamknięty. Nie mieści się w nim *użyczenie*, jako czynność przekraczająca zakres zwykłego zarządu. Ponadto, z analizy przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a wynika, iż rada gminy jako organ stanowiący i kontrolny, upoważniona jest jedynie do wyrażenia zgody na czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu, zaś w innych niewymienionych w powyższym przepisie sprawach, takich jak umowa użyczenia, decyzje podejmuje organ wykonawczy, w ramach ustawowego uprawnienia do gospodarowania mieniem gminy.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji i wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe należy traktować jako sprzeczne z prawem.

Rada Gminy, podejmując przywołane wyżej uregulowania w zakresie dotyczącym *użyczenia* przekroczyła zakres kompetencji wymienionych w cyt. art. 18 ust. 2 pkt 9

i wkroczyła w sferę uprawnień wójta jako organu uprawnionego do zawarcia umowy użyczenia w ramach „gospodarowania mieniem komunalnym”.

Wkroczenie w sferę uprawnień Wójta, stanowią również regulacje **§ 10** oraz **§ 11 ust. 6** dotyczące zasad przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości (§ 10 uchwały) jak również trybu przeprowadzania przetargu na dzierżawę czy najem nieruchomości.

W ocenie organu nadzoru, takie uregulowania pozostają również w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz.518.), tj. art. 40 ust. 3 w związku z art. 38 ust. 1 i art. 4 pkt 9, zgodnie z którymi organizatorem przetargu jest organ wykonawczy gminy, posiadający swobodę decydowania o formie przetargu oraz możliwość odpowiedniego ukształtowania wszystkich warunków przetargowych, przesądzając o istotnych elementach tego postępowania.

Rada Gminy mocą postanowień **§ 2 ust. 3** przedmiotowej uchwały wyraziła zgodę do dokonywania przez Wójta darowizny nieruchomości na cele publiczne, darowizny pomiędzy Skarbem Państwa a Gminą i darowizny pomiędzy jednostkami samorządowymi zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Możliwość zbywania nieruchomości gminnych w formie darowizny przewiduje art. 13 ust. 2 a cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowiący między innymi, iż darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności jednostki samorządu terytorialnego dokonuje jej organ wykonawczy – za zgodą rady lub sejmiku.

Użyte w cyt. wyżej przepisie sformułowanie „za zgodą” jednoznacznie wskazuje, iż w każdym zindywidualizowanym przypadku zbycia nieruchomości gminnej w formie darowizny, organ stanowiący powinien wyrazić na powyższe swoją zgodę podejmując stosowną uchwałę i zgoda ta nie może przybrać formy zasady zawartej w akcie prawa miejscowego, jakim jest podjęta uchwała przez Radę Gminy Filipów.

W **§ 3** przedmiotowej uchwały zawarte zostało uregulowanie, w którym Rada Gminy wyraziła zgodę Wójtowi na zbywanie w drodze bezprzetargowej nieruchomości w wypadkach przewidzianych w ustawie i przepisach szczególnych, a mianowicie:

- 1) przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową,

- 2) zbywanych na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę,
- 3) grunty, działki budowlane oddane w użytkowanie wieczyste mogą być przedmiotem sprzedaży ich użytkownikom wieczystym w wypadku, gdy zostały zabudowane w sposób określony w umowie lub niezabudowane;
- 4) przepisu wymienionego w pkt 1 nie stosuje się w przypadku, gdy o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający określone warunki;
- 5) nieruchomości na rzecz osób, którym przysługuje roszczenie o ich nabycie z mocy ustawy;
- 6) nieruchomości przeznaczone pod budowę urządzeń infrastruktury technicznej, albo realizację innych celów publicznych;
- 7) w innych przypadkach określonych ustawą o gospodarce nieruchomościami.

Przeprowadzona analiza uregulowań cyt. wyżej § 3 przede wszystkim wykazała, iż Rada nie mogła zwolnić z obowiązku przetargowego zbycia nieruchomości ich dotychczasowym użytkownikom wieczystym, gdyż takie nieruchomości są zbywane z mocy prawa w trybie bezprzetargowym. Stosownie bowiem do uregulowań art. 37 ust. 2 pkt 5 przywołanej wyżej ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz jej użytkownika wieczystego. W związku z powyższym podkreślić należy, że Rada Gminy nie może regulować w swojej uchwale tego, co zostało uregulowane w akcie prawnym wyższego rzędu, jakim jest ustawa.

Dokonując oceny legalności zapisów zawartych w punkcie 1 i 2 § 3 uchwały należy zwrócić uwagę na uregulowania art. 37 ust. 3 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym rada lub sejmik w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, mogą zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową.

Ustawodawca rozciągnął również obowiązywanie tego przepisu na sytuację, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na

podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie pozwolenia na budowę.

Upoważnienie dot. możliwości zwolnienia zbycia nieruchomości w formie przetargu wynikające z cyt. art. 37 ust. 3, nie daje podstaw do działania rady w tym zakresie w sposób generalny.

W związku z powyższym, wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości w przypadkach wymienionych w § 3 pkt 1 i 2 uchwały (powtórzonych z cyt. art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami) powinno być wyrażone w zależności od potrzeby w każdym indywidualnym przypadku.

Rada Gminy Filipów w § 11 ust. 2 uchwały Nr XXIX/211/2014 określiła 14 warunków, przy spełnieniu których możliwe jest odstąpienie od trybu przetargowego przy oddawaniu nieruchomości w dzierżawę, najem na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w przypadku , gdy o wydzierżawienie gruntu lub lokalu występuje jeden podmiot.

Ustęp 8 tegoż paragrafu stanowi, iż nieruchomości pozostające w zasobie jako wolne mogą być oddawane w najem lub dzierżawę na czas oznaczony i na czas nieoznaczony w drodze przetargu, jeżeli wpłyną do Urzędu dwa lub więcej wniosków o ich najem lub dzierżawę. W przypadku gdy wpłynie tylko jeden wniosek o najem lub dzierżawę, istnieje możliwość oddania takiej nieruchomości w najem lub dzierżawę w trybie bezprzetargowym.

Ponadto w § 11 ust. 9 uchwały Rada ustaliła, iż grunty niewykorzystywane pod drogi wewnętrzne będące własnością Gminy mogą być przedmiotem dzierżawy na cele rolnicze na rzecz osób fizycznych, jeżeli bezpośrednio graniczą z gruntem osoby ubiegającej się o dzierżawę.

Powyższe uregulowania wprowadzone przez Radę Gminy, ustanawiające przypadki odstąpienia od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów dzierżawy i najmu (na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony), nie znajdują umocowania w przepisach prawa.

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**. Powyższy przepis ustanawia więc zasadę zawierania, wymienionych w nim umów – w drodze przetargu. Odstępstwem od tej zasady jest regulacja zawarta w jego zdaniu drugim, jednak nie daje ona podstaw do działania rady w tym zakresie w sposób generalny.

Sformułowanie „mogą wyrazić zgodę” jednoznacznie wskazuje, iż uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych zindywidualizowanych przypadków i musi być traktowana jako wyjątek, nie może natomiast w żadnym wypadku przybierać formy zasady zawartej w akcie prawa miejscowego – poprzez wyrażenie generalnej zgody.

Przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało również, iż regulacje zawarte w § 7-9 oraz § 11 ust. 11-13 przedmiotowej uchwały, dotyczące warunków udzielania przez nabywcę nieruchomości gminnej zapłaty, wysokości pierwszej opłaty z tytułu nabytego użytkowania wieczystego (w tym przypadków jej obniżenia), czy realizacji umów dzierżawy, najmu czy użyczenia (w tym skutków naruszenia postanowień tych umów przez dzierżawcę, najemcę czy też użytkownika) powinny stanowić treść zawieranej przez Wójta w każdym przypadku umowy cywilnoprawnej z kontrahentem, a nie podlegać regulacji przez organ stanowiący w przedmiotowej uchwale.

Umowa cywilnoprawna, regulująca stosunek między nabywcą nieruchomości a zbywającą ją gminą, jest dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów, a jej zawarcie należy do organu wykonawczego gminy, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Tym samym, regulacje zawarte w § 11 ust. 11-13 uchwały oraz dot. cen i opłat w przypadku zbycia nieruchomości czy oddania jej w użytkowanie wieczyste mieszczą się w sferze indywidualnych regulacji umownych i nie można ich kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie gospodarowania nieruchomościami. **Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu** - zasada swobody umów wyrażona w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.), a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, który podejmowany jest w oparciu o normę ustawową.

Lokalne prawodawstwo, mimo stosunkowo dużej swobody nie ma jednak charakteru samoistnego. Tylko bowiem organy władzy ustawodawczej mogą samoistnie stanowić normy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie inne organy, a więc i organy samorządu terytorialnego mogą je stanowić tylko z upoważnienia ustawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 października 2004 r., Sygn. akt II SA/Lu 566/04).

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały Nr XXIX/211/2014.

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy Filipów.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Nadzoru i Kontroli