

PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3
NK-II.4131.141.2014.BG

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

§ 2 ust. 3 i ust. 4, § 3, § 5, § 9 ust. 1 w części: „z zastrzeżeniem ust. 2”, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 oraz § 12 uchwały NR XXX/229/14 Rady Gminy Mielnik z dnia 13 czerwca 2014 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

UZASADNIENIE

W dniu 13 czerwca 2014 r. Rada Gminy Mielnik podjęła uchwałę NR XXX/229/14 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, która w dniu 20 czerwca 2014 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część postanowień przedmiotowej uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 26 czerwca 2014 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Nie znajdują umocowania w przepisach prawa następujące uregulowania przedmiotowej uchwały:

- wymieniające przypadki, w których Rada zwalnia z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości - § 2 ust. 3 uchwały,
- wskazujące przypadki, dla których Rada wyraziła zgodę na oddawanie nieruchomości lub lokali w trybie bezprzetargowym w dzierżawę lub najem na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony - § 9 ust. 2 uchwały.

Zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm.) rada w drodze uchwały:

- **może 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 oraz 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 zezwolenia na budowę – cyt. art. 37 ust. 3 ww. ustawy,

- **może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów** użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony – cyt. art. 37 ust. 4 ww. ustawy.

Powyższe przepisy ustanawiają więc zasadę zawierania, wymienionych w nim umów - w drodze przetargu, przewidują wprawdzie odstępstwa od tej zasady, jednak nie dają podstaw do działania rady w tym zakresie w sposób generalny. Sformułowania „może zwolnić z obowiązku” lub „może wyrazić zgodę” jednoznacznie wskazują, 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.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 2 ust. 3 uchwały jest konieczność wyeliminowania odniesienia do tego paragrafu zawartego w § 2 ust. 4.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 9 ust. 2 uchwały jest konieczność wyeliminowania odniesień do tego paragrafu zawartych w § 9 ust. 3 oraz § 9 ust. 1 w części: „z zastrzeżeniem ust. 2”.

Nie znajduje również umocowania w przepisach prawa § 9 ust. 4 przedmiotowej uchwały, który reguluje kwestie zawierania umów dzierżawy lub najmu nieruchomości i lokali na rzecz osoby, która ostatnio korzystała z nieruchomości lub lokalu na podstawie umowy na czas oznaczony do trzech lat, na zasadzie kontynuacji - narusza on bowiem postanowienia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Z analizy powyższego artykułu wynika, iż zawiera on dwie odmienne regulacje: pierwsza dotyczy ustalenia 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 („Zasady” są podejmowane w formie aktu prawa miejscowego), druga dotyczy **obowiązku podejmowania uchwały za każdym razem, gdy po umowie zawartej na okres do trzech lat strony zawierają kolejne umowy dotyczące tej samej nieruchomości** (akt podejmowany w sprawach indywidualnych, a więc nie stanowiący aktu prawa miejscowego). Oznacza to, że Rada nie była uprawniona

do wskazania przypadków dla których udzieliła zgodę na zawieranie kolejnych umów dzierżawy lub najmu po zawartej przez strony umowie na czas oznaczony do 3 lat i umieszczenia tej regulacji w „Zasadach” stanowiących akt powszechnie obowiązujący na terenie gminy.

W kompetencji organu stanowiącego nie mieści się określanie zasad zawierania umów najmu lub dzierżawy na okres do trzech lat, bowiem przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie wskazuje, jakie umowy może obejmować akt prawa miejscowego. Do wyłączności rady gminy należy jedynie określanie zasad co do dysponowania nieruchomościami na czas nieoznaczony lub przekraczający okres 3 lat (czy to w zawieranej pierwszej umowie czy też kolejnej dotyczącej tej samej nieruchomości). Zawieranie umów dotyczących nieruchomości na okres krótszy niż 3 lata należy do gospodarowania mieniem gminy do czego z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 wskazanej wyżej ustawy upoważniona jest nie rada tylko wójt (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 marca 2011 r. Sygn. akt II SA/Lu 74/11).

Ponadto Rada w § 3 przedmiotowej uchwały ustaliła zasady ustalania cen, które mają zastosowanie przy sprzedaży nieruchomości lub lokali w drodze przetargu, co stanowi wkroczenie w sferę uprawnień Wójta.

W ocenie organu nadzoru, takie uregulowania pozostają również w sprzeczności z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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.

Postępowanie nadzorcze wykazało również, iż regulacje zawarte w § 5 „Zasad” ustalające wysokość pierwszej opłaty za grunt oddany w użytkowanie wieczyste nie mieszczą się w zakresie dyspozycji normy prawnej przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym - stanowiącego podstawę prawną podjęcia kwestionowanej uchwały. Zgodnie z jego postanowieniami rada gminy jest uprawniona do podejmowania 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. Przepis ten upoważnia radę jedynie do uchwalania generalnych i abstrakcyjnych reguł postępowania obowiązujących przy gospodarowaniu nieruchomościami, które obowiązują wójta jako organ właściwy do gospodarowania tym mieniem.

*Według art. 72 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej określonej zgodnie z art. 67, zaś stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi od 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej. Jest to więc zasada ustawowa, która nie może być modyfikowana i ograniczana przez radę gminy w podejmowanym przez nią akcie. **Konkretną wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz udzielania bonifikat i spełniania świadczeń ustala się zaś w umowie** (art. 73 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Umowę tę (...) zawiera organ wykonawczy gminy, który również dokonuje czynności prawnych dotyczących użytkowania wieczystego - w tym ustalanie pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r., Sygn. akt II SA/Wr 139/08).*

Wskazać również należy, iż § 12 kwestionowanej uchwały przyznający pierwszeństwo ewentualnego zawarcia umowy na dalszy okres dotychczasowemu dzierżawcy lub najemcy, został wydany bez podstawy prawnej. Zgodnie bowiem 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. Rada może jedynie wyrazić zgodę na odstępianie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów (co powinno być wyrażone stosowną uchwałą w każdym indywidualnym przypadku), nie ma natomiast kompetencji do przyznawania pierwszeństwa w tym zakresie.

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 naruszenia prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały Nr XXX/229/14.

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 Mielnik

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru i Kontroli