

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

NK-II.4131.168.2014.AR

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

§ 17 ust. 1 w części: „z zastrzeżeniem ust. 2 i 3”, § 17 ust. 2 i 3, § 18 oraz § 19 uchwały Nr XXIII/223/2014 Rady Gminy Sztabin z dnia 24 września 2014 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Sztabin oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 24 września 2014 r. Rada Gminy Sztabin podjęła uchwałę Nr XXIII/223/2014 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Sztabin oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, która w dniu 30 września 2014 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część zapisów wskazanej wyżej uchwały zostało podjętych z naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 6 października 2014 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Rada Gminy mocą postanowień § 17 ust. 2 uchwały Nr XXIII/223/2014 wyraziła zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawierania umów na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony w przypadku dzierżawy i najmu nieruchomości:

- 1) przeznaczonych na potrzeby administracji publicznej;

- 2) przeznaczonych na potrzeby gminnych jednostek organizacyjnych;
- 3) przeznaczonych na potrzeby osób wykonujących zawody z zakresu ochrony zdrowia;
- 4) gdy przeznaczone są na niezarobkową działalność osób lub jednostek wymienionych w art. 68 ust. 1 pkt 2 cytowanej na wstępie ustawy (ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- 5) na cel rolniczy, ogrodniczy, pod uprawę warzyw;
- 6) na rzecz jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa;
- 7) na realizację celów publicznych oraz zadań użyteczności publicznej;
- 8) w szczególnych przypadkach uzasadnionych interesami gminy.

Ponadto w ust. 3 tegoż paragrafu wyraziła zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawierania umów na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony w przypadku najmu komórek, pomieszczeń gospodarczych i garaży.

Przytoczone wyżej uregulowania zostały przez Radę podjęte na podstawie upoważnienia zawartego w art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm.).

Artykuł ten stanowi, iż 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.

Z treści tego artykułu wynika, że nie może on stanowić podstawy do działania w zakresie zwalniania z obowiązku przetargowego trybu zawierania umów na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w przypadku dzierżawy i najmu nieruchomości **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.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności ust. 2 i 3 w § 17 przedmiotowej uchwały jest konieczność wyeliminowania odniesienia, zawartego w ust. 1 § 17, tj. części zdania: „z zastrzeżeniem ust. 2 i 3”.

Nie znajdują również umocowania w przepisach prawa unormowania zawarte w § 18 przedmiotowej uchwały przyznające dotychczasowemu najemcy lub dzierżawcy pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lub dzierżawy na dalsze okresy po łącznym spełnieniu warunków określonych w ust. 1 tego paragrafu.

W § 18 ust. 2 uchwały Rada ustaliła zaś wyjątek od reguły określonej w ust. 1 wskazując, iż pierwszeństwo nie przysługuje w przypadku przeznaczenia przedmiotu najmu lub dzierżawy do zbycia lub remontu.

Powyższe uregulowania uchwały naruszają bowiem postanowienia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a cyt. wyżej ustawy o samorządzie gminnym, 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 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 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.

Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego podejmowania przez radę rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. sygn. akt II SA 3144/03).

Oznacza to, że rada gminy władna jest określać w drodze aktu prawa miejscowego jedynie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Stąd też określenie tych zasad może dotyczyć wyłącznie czynności prawnych wymienionych w tym przepisie i to zawieranych na czas oznaczony powyżej 3 lat lub czas nieoznaczony o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej.

Stanowienie jakichkolwiek norm prawa miejscowego wykluczone jest zatem w sytuacji, gdy ustawy szczególne zawierają regulację zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi gminny zasób nieruchomości. W pierwszym rzędzie wskazać należy, iż zasady takie określa ustawa o gospodarce nieruchomościami (wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2011 r. sygn. akt II SA/Lu 74/11).

Ponadto należy zauważyć, iż z treści przywołanego wyżej art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, iż rada może jedynie wyrazić zgodę na odstąpienie 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 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).

Ponadto przedmiotowa uchwała w § 19 zawiera regulacje dotyczące warunków przeprowadzania przetargów na najem lub dzierżawę nieruchomości stanowiących własność gminy.

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, które stanowią, iż 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.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., OTK 2000/5/141).

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenia prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności zapisów § 17 ust. 1 w części: „z zastrzeżeniem ust. 2 i 3”, § 17 ust. 2 i 3, § 18 oraz § 19 uchwały Nr XXIII/223/2014 Rady Gminy Sztabin z dnia 24 września 2014 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Sztabin oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

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.

Ponadto informuję, iż zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. , poz. 594 z późn. zm), stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymuje:

Rada Gminy Sztabin

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli