

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.4.2015.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

zapisów § 1 w części „oraz na czas oznaczony do 3 lat, gdy strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość” uchwały Nr III/13/14 Rady Gminy Białowieża z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Białowieża oraz § 5 ust.6, § 7, § 8, § 9, § 11 ust. 1 w części „z zastrzeżeniem ust. 2”, § 11 ust. 2, § 12, § 13, § 14 oraz § 16 załącznika do przedmiotowej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 30 grudnia 2014 r. Rada Gminy Białowieża podjęła uchwałę Nr III/13/14 w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Białowieża, która w dniu 7 stycznia 2015 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 15 stycznia 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

W § 5 ust. 6, § 12 oraz § 13 załącznika do uchwały Rada Gminy ustaliła zasady przeprowadzenia przetargu. Są to zapisy, które nie znajdują umocowania w przepisach prawa.

Art. 67 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U z 2014 r., poz.518) reguluje tę materię w sposób szczegółowy, zatem rada gminy nie może tego ustalać w sposób dowolnie przez siebie przyjęty.

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, przesądając o istotnych elementach tego postępowania.

Wskazać również należy, iż ustalenia § 7 załącznika do uchwały obciążający nabywcę nieruchomości, lokalu w drodze bezprzetargowej kosztami związanymi z przygotowaniem dokumentacji techniczno – prawnej niezbędnej do sprzedaży, został wydany bez podstawy prawnej.

Brak jest bowiem legitymacji organu stanowiącego gminy, do jednostronnego nałożenia na nabywców nieruchomości gminnych obowiązku ponoszenia kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży. 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, obciążanie nabywcy ww. kosztami mieści 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).

Postępowanie nadzorcze wykazało również, iż regulacje zawarte w § 8 załącznika do uchwały ustalające wysokość pierwszej opłaty rocznej za nieruchomość gruntową oddaną 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).*

Ponadto, Rada Gminy mocą postanowień § 9 załącznika do uchwały uregulowała kwestię przekazywania nieruchomości w drodze darowizny na cele publiczne. Wprowadzone uregulowanie nie znajduje umocowania w przepisach prawa. Wprawdzie zgodnie z art. 13 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. Nr 102, poz.518 ze zm.) nieruchomość może być przedmiotem darowizny na cele publiczne, to wójt może jej dokonać tylko i wyłącznie za zgodą rady. W ocenie organu nadzoru wyrażenie takiej zgody - niewątpliwie dopuszczalne, o czym stanowią postanowienia wskazanego wyżej artykułu, nie może mieć charakteru generalnego i musi być zindywidualizowane. Przepis ten ma charakter uprawniający, co oznacza, iż właściwy organ może wyrazić zgodę ale nie musi.

W § 11 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy wskazuje w jakich przypadkach Wójt upoważniony jest do bezprzetargowego wynajmowania i wdzierżawiania nieruchomości i lokali użytkowych, przy generalnej zasadzie ustalonej w § 11 ust. 1, że najemców i dzierżawców wyłania się w drodze przetargu.

Zgodnie z art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami rada w drodze uchwały:

- **może zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu**, 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 – ust. 3,
- **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.

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. Sformułowanie „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 w § 11 ust. 2 załącznika do uchwały jest konieczność wyeliminowania odniesienia z § 11 ust. 1 o treści „z zastrzeżeniem ust.2”.

Nie znajduje również umocowania w przepisach prawa zapis § 14 załącznika do przedmiotowej uchwały, który reguluje kwestie zawierania umów dzierżawy lub najmu nieruchomości i lokali 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).

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).

Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 14 załącznika do uchwały jest konieczność wyeliminowania odniesień do tego paragrafu zawartych w § 1 uchwały, gdzie Rada Gminy ustaliła zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Białowieża w zakresie nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych **„oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania za czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony oraz na czas oznaczony do 3 lat, gdy strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.”**

W § 16 załącznika Rada Gminy zezwoliła wójtowi na ustalenie opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu nieruchomości wynoszącej 25% różnicy wartości nieruchomości przed podziałem i po podziale.

Nie jest to materia, która może znaleźć się w uchwale dotyczącej zasad gospodarowania nieruchomościami w zakresie ich nabywania, zbywania i obciążania, gdyż nie mieści się w dyspozycji art.18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Rada Gminy ma jedynie prawo wypowiedzenia się w drodze uchwały o jej wysokości, każdorazowo gdy zaistnieją ku temu przesłanki, na zasadach określonych w art. 98 a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Konkludując, w toku badania legalności omawianego aktu prawnego, organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Gminy Białowieża uregulowania zawarte w uchwale Nr III/13/14 Rady Gminy Białowieża oraz załączniku do przedmiotowej uchwały i objęte sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, naruszają przepisy obowiązującego prawa wskutek braku pełnej realizacji dyspozycji upoważnienia ustawowego lub jego przekroczenia.

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.

Jednocześnie informuję, że stosownie do postanowień art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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 Białowieża

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli