

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3
NK-II.4131.74.2016.AR

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446),

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 4, § 5 ust. 4, § 7 ust. 2, § 8, § 9 ust. 1 w części: „z zastrzeżeniem ust. 2” oraz § 9 ust. 2-10 uchwały Nr XIV/70/16 Rady Miasta Brańsk z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Brańsk podjęła 31 marca 2016 r. uchwałę Nr XIV/70/16 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, która w dniu 6 kwietnia 2016 r. wpłynęła do tut. organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część jej zapisów podjęto z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym, w dniu 29 kwietnia 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej ww. uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, 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, organ wykonawczy gminy może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a cyt. ustawy uprawnia radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu i ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy, zgodnie z którą gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta.

W kontekście powyższego podkreślenia wymaga, iż przekazanie przez ustawodawcę spraw z zakresu gospodarowania mieniem do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przyjmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 554/07).

Rada Miasta Brańsk w **§ 5 ust. 4** oraz **§ 9 ust. 3-10** kwestionowanej uchwały, ustanowiła regulacje związane z przeprowadzaniem przetargu. Są to jednak zapisy, które nie znajdują umocowania w przepisach prawa.

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

W ocenie organu nadzoru, uregulowania **§ 5 ust. 4** oraz **§ 9 ust. 3-10** kwestionowanej uchwały, pozostają również w sprzeczności z art. 40 ust. 3 w związku z art. 38 ust. 1 i art. 4 pkt 9 cyt. powyżej ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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.

W **§ 7 ust. 2** Rada Miasta ustaliła, iż *„zamiany nieruchomości dokonuje się po przeprowadzeniu rokowań i sporządzeniu protokołu uzgodnień, w którym zostaną ustalone warunki nabycia nieruchomości”*. Ponadto, w **§ 4 ust. 4** uchwały uregulowano, iż *nabycie nieruchomości należy poprzedzić protokołem uzgodnień, sporządzonym między Burmistrzem Miasta Brańsk a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym, mającym na celu ustalenie warunków nabycia, w tym także ceny nieruchomości*. Natomiast w **§ 8** uchwały określono terminy i warunki oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

W ocenie tut. organu nadzoru takie uregulowania stanowią przekroczenie kompetencji uchwałodawczych organu stanowiącego gminy, bowiem materia ta przez ustawodawcę przekazana została organowi wykonawczemu gminy, a tym samym wkracza w regulacje swobody tegoż organu w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych.

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 o samorządzie gminnym, czyli może ona dotyczyć jedynie czynności prawnych wymienionych w tym przepisie. Pod pojęciem „zasad” należy rozumieć ogólne, określone przez radę reguły i wytyczne dotyczące sposobu gospodarowania mieniem gminny, które winien uwzględnić wójt (burmistrz) realizując zadania w zakresie gospodarowania mieniem gminnym.

W wyroku z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 873/14, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż: „Zasady należy rozumieć jako ustalony na mocy przepisu sposób postępowania. Zatem rada gminy winna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Rada nie może więc ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez gminę, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje (...)”.

W § 9 ust. 2 przedmiotowej uchwały, Rada Miasta Brańsk wskazała, w jakich przypadkach Burmistrz upoważniony jest do bezprzetargowego wynajmowania i wdzierzawiania na czas oznaczony dłuży niż 3 lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości, przy generalnej zasadzie ustalonej w § 9 ust. 1, iż najemców i dzierzawców wyłania się w drodze przetargu.

Tymczasem 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 dzierzawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę,
- **może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów** użytkowania, najmu lub dzierzawy 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 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.

Podjęcie przez Radę uchwały w tej materii, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. W przypadku, gdy przepis ustawy przyznaje kompetencje do działania organowi wykonawczemu gminy, podjęcie przez radę gminy w tej kwestii uchwały jest działaniem z naruszeniem prawa (wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/98, OSS 1999/3/84).

Konsekwencją stwierdzenia nieważności w § 9 ust. 2-10 uchwały jest konieczność wyeliminowania odniesienia z § 9 ust. 1 o treści „z zastrzeżeniem ust.2”.

Istotność wskazanych wyżej naruszeń prawa powoduje, iż stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/70/16 Rady Miasta Brańsk z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, we wskazanym wyżej zakresie staje się zasadne.

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.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymuje:
Rada Miasta Brańsk

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli