

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.126.2016.DM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 6, § 13, § 17 ust. 1 w części: „z zastrzeżeniem ust. 2 i 3”, § 17 ust. 2, § 17 ust. 3, § 19 ust. 1 i ust. 3 – 5, § 20 uchwały Nr XVIII/106/2016 Rady Gminy Bakalarzewo z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Bakalarzewo 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

Na sesji w dniu 30 czerwca 2016 r. Rada Gminy Bakalarzewo podjęła uchwałę Nr XVIII/106/2016 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Bakalarzewo oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, która w dniu 7 lipca 2016 r. wpłynęła do tut. organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część postanowień zawartych w przepisach niniejszej uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 poz. 446), stanowiącego podstawę prawną do jej podjęcia. Wobec powyższego, w dniu 21 lipca 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Zgodnie z dyspozycją normy prawnej ww. przepisu prawa, 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.

W ocenie tut. organu nadzoru zapis § 6 badanej uchwały, regulujący kwestie wzajemnych relacji między stronami umowy o odpłatne nabycie nieruchomości, m.in. sposób ich nawiązania (negocjacje), czy również wskazanie podstawy (jak w tym przypadku uzgodnienie ceny i spisanie protokołu) oraz formy zawarcia konkretnej umowy w postaci aktu notarialnego, zdaniem organu nadzoru, należy zakwalifikować jako przekroczenie kompetencji uchwałodawczych organu stanowiącego gminy poprzez wkroczenie w materię spraw właściwych organom wykonawczym gmin, a tym samym istotne naruszenie ustawowych kompetencji tegoż organu w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych). Podobne odniesienie odnaleźć można w § 13 niniejszego aktu prawa miejscowego, dotyczącym zamiany nieruchomości, który przewiduje uzgadnianie warunków tej zamiany w drodze rokowań.

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 (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 364/98, OSS 1999/3/84).

Mocą postanowień § 17 ust. 2 i ust. 3 kwestionowanej uchwały Rada Gminy Bakalarzewo określiła przypadki w jakich nieruchomości mogą być wydzierżawiane i wynajmowane w trybie bezprzetargowym. Takie uregulowanie nie znajduje umocowania w obowiązujących przepisach prawa. Zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 poz. 1774 z późn. zm.), 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 nieruchomości ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę,

- **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.

W ocenie organu nadzoru wyrażenie takiej zgody - niewątpliwie dopuszczalne, o czym stanowią postanowienia wskazanego wyżej artykułu - nie może mieć charakteru generalnego. Przepis ten ma charakter uprawniający, co oznacza, iż właściwy organ może wyrazić zgodę, ale nie musi. Ponadto, sformułowanie „może wyrazić zgodę” jednoznacznie wskazuje, iż uchwała organu stanowiącego w przedmiocie zwolnienia 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, realizującej się poprzez wyrażenie generalnej zgody.

Powyższa ocena znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, które stoi na stanowisku, iż *odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów wymaga indywidualnej zgody rady wyrażonej uchwałą podejmowaną na wniosek organu wykonawczego gminy (por. ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz, pod redakcją G. Bieńka, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2005 r. str. 219). Dlatego też uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 u.g.n. ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Musi być ona jednak skonkretyzowana w akcie prawnym o charakterze indywidualnym, skierowanym do indywidualnego adresata. W sytuacji zatem, gdy organ wykonawczy gminy zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. I OSK 1418/09, wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2010r., sygn. I OSK 1752/10, wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 października 2009r., sygn. I OSK 464/09, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 września 2008r., sygn. II SA/Gl 726/08, dostępne CBOSA)” (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 1093/15).*

Przechodząc do kolejnych wad prawnych niniejszej uchwały podnieść należy, iż w § 19 ust. 1, ust. 3, ust. 4 i ust. 5 Rada Gminy Bakalarzewo określiła konkretny tryb oddania w najem lub dzierżawę nieruchomości, decydując o formie przetargu, warunkach uczestnictwa oraz składzie komisji przetargowej.

W ocenie organu nadzoru, takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami tj. art. 40 ust. 3, zgodnie z którym „o zastosowanej formie przetargu decyduje jego organizator”. Przyjęte przez Radę Gminy regulacje w istocie ograniczają działania Wójta Gminy Bakalarzewo w postępowaniu przetargowym, który będąc organizatorem przetargu posiada swobodę decydowania o formie przetargu oraz ma możliwość odpowiedniego kształtowania wszystkich warunków przetargowych, przesądzając o istotnych elementach tego postępowania.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż w § 20 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Bakalarzewo określiła sytuację, w której może nastąpić użyczenie nieruchomości. Należy jednak zauważyć, iż katalog spraw, w których organ stanowiący gminy władny jest do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, ma charakter zamknięty i nie mieści się w nim użyczenie jako czynność przekraczająca zakres zwykłego zarządu. Rada Gminy regulując w przedmiotowej uchwale kwestie dotyczące umowy użyczenia przekroczyła zakres kompetencji wymienionych w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym i wkroczyła w sferę uprawnień Wójta jako organu uprawnionego do zawierania umów użyczenia w ramach „gospodarowania mieniem komunalnym”.

Stwierdzone przez tut. organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności § 6, § 13, § 17 ust. 1 w części: „z zastrzeżeniem ust. 2 i 3”, § 17 ust. 2, § 17 ust. 3, § 19 ust. 1 i ust. 3 – 5, § 20 uchwały Nr XVIII/106/2016 Rady Gminy Bakalarzewo z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Bakalarzewo 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.

Otrzymuje:
Rada Gminy Bakalarzewo

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli