

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-I-0911/352/09 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 6 października 2009 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności § 16; § 21; § 23 i § 26 uchwały Nr XLII/230/09 Rady Gminy i Miasta w Warcie z dnia 26 sierpnia 2009 roku w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy i Miasta Warta oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 214, poz. 1806, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 1337, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218)

stwierdzam nieważność

§ 16; § 21; § 23 i § 26 uchwały Nr XLII/230/09 Rady Gminy i Miasta w Warcie z dnia 26 sierpnia 2009 r. w sprawie: określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy i Miasta Warta oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata.

Uzasadnienie

W dniu 26 sierpnia 2009 r. Rada Gminy i Miasta w Warcie podjęła uchwałę Nr XLII/230/09 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy i Miasta Warta oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata.

W postępowaniu nadzorczym ustalono, iż postanowienia § 16, § 21, § 23 oraz § 26 przedmiotowej uchwały, w sposób istotny naruszają prawo.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada Gminy i Miasta w Warcie powołała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) oraz art. 13, art. 24, art. 37 ust 3, art. 70 ust. 2 i 3, art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 456, z późn. zm.).

1. Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy 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 wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Wymieniony wyżej przepis nie upoważnia rady gminy do ustalania zasad „użyczenia” nieruchomości gminnych.

Tymczasem w treści § 16 podjętej uchwały, Rada Gminy i Miasta w Warcie zawarła postanowienie z którego wynika, iż zasady określone uchwałą stosuje się do wynajmu, wydzierżawiania i użyczenia nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości. W związku z powyższym Rada Gminy i Miasta w Warcie regulując powyższą kwestię wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w ww. przepisie.

2. W § 21 uchwały, Rada Gminy i Miasta w Warcie zawarła regulację dotyczące bezprzetargowej formy wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości, stanowiących mienie gminy. Przyjmując powyższe postanowienie, Rada Gminy i Miasta w Warcie wkroczyła w zakres regulacji ustawowej określonej przepisem art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zauważyć należy, że zgodnie z przepisem art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, mogą być zawierane w trybie przetargowym. Wojewoda albo rada gminy lub

sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Zawarte w tym przepisie wyrażne odesłanie do treści ust. 1 art. 37 ugn, powoduje, że poczynione w nim regulacje dotyczą również najmu lub dzierżawy. Ponadto w treści ust. 4 art. 37 ugn znajduje się odesłanie do ust. 2 i 3 tego artykułu co oznacza, że regulacje te także odnoszą się do zawierania umów najmu lub dzierżawy.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia, sygn. Akt. I OSK 756/05, art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie może stanowić samodzielnej podstawy do wyrażania zgody na tryb bezprzetargowy, gdyż ten może mieć miejsce tylko przy odpowiednim zastosowaniu ust. 2 i 3 tego artykułu.

W świetle wyżej powołanych przepisów oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, tryb bezprzetargowy w przypadku wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości gminnych, winien mieć zastosowanie tylko w sytuacjach wymienionych w art. 37 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie wynikać z innych okoliczności, które w ocenie organu nadzoru, uzasadniałyby zawieranie tego typu umów.

Umieszczanie w uchwale postanowień regulujących zagadnienia przeprowadzania przetargów na wydzierżawianie lub wynajmowanie nieruchomości mimo, że zagadnienia te uregulowane zostały przepisami rangi ustawowej, stanowi istotne naruszenie prawa.

3. W § 23 uchwały Rada Gminy i Miasta w Warcie postanowiła, iż w przypadku korzystania z nieruchomości stanowiącej własność Gminy bez tytułu prawnego, Gminie przysługuje wynagrodzenie ustalone według stawek czynszu określonych w § 24 ust. 1. Żaden przepis prawa nie daje organom gminy upoważnienia do uchwalania obowiązku ustalania wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości stanowiącej własność Gminy bez tytułu prawnego. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym, za istotne naruszenie prawa przyjmuje się takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały. W świetle obowiązujących przepisów brak jest podstawy prawnej do wprowadzania opłat, o których mowa w postanowieniu § 23 uchwały.

Zauważyć również należy, iż przywołany w tym postanowieniu § 24 ust. 1 uchwały, nie ustala żadnych stawek czynszu, co czyni postanowienie § 23 niezrozumiałym.

4. W § 26 uchwały Rada Gminy i Miasta w Warcie wprowadziła zapis, zgodnie z którym po umowie zawartej na czas określony do 3 lat, Burmistrz może zawrzeć kolejne umowy dzierżawy z tym samym podmiotem, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, jeżeli spełnione zostaną łącznie warunki określone w pkt od 1 do 4 tego postanowienia.

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienie w sposób istotny narusza prawo. Z treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy o samorządzie gminnym, wynika możliwość podejmowania przez radę gminy dwojakiego rodzaju uchwał:

- 1) uchwalania zasad nabywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Do czasu określenia tych zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy;
- 2) podejmowania każdorazowo uchwały w przypadku zawierania przez te same strony kolejnych umów po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

W przypadku zawierania kolejnych umów, o jakich mowa w tym przepisie, nie można w uchwale dotyczącej zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania, wprowadzać uregulowań odnoszących się do abstrakcyjnych nieruchomości i stron umowy. Ustawodawca nie dał radzie gminy uprawnienia do określenia zasad w tym zakresie.

Rada Gminy i Miasta w Warcie zamieszczając w uchwale Nr XLII/230/09 z dnia 26 sierpnia 2009 r. zapis § 26, naruszyła treść art. 18 ust. 2 pkt 9 lit „a” ustawy o samorządzie gminnym. W świetle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r. Sygn akt SA/Op 49/09, rada jest uprawniona wyłącznie do określania zasad dotyczących szeroko pojętego gospodarowania mieniem gminy, obejmującego nabywanie, zbywanie, obciążanie, wydzierżawianie lub wynajmowanie nieruchomości, które można określić jako przekraczające zakres zwykłego zarządu, gdyż bieżące gospodarowanie należy do kompetencji wójta, co wynika z treści art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zasady te mają dotyczyć jednak okresu dłuższego niż trzy lata. Zauważyć należy, iż redakcja przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a”

ustawy o samorządzie gminnym składa się z trzech części, wydzielonych za pomocą średników, który to znak interpunkcyjny jest znakiem rozdzielającym słabszym od kropki i służy do oddzielania w miarę samodzielnych części wypowiedzenia. Używany jest on najczęściej w rozbudowanych wypowiedziach złożonych; stosowany jest również do oddzielania pojedynczych zdań, samodzielnych pod względem myślowo-pojęciowym. W związku z powyższym przyjąć należy, iż przepis ten składa się w istocie z trzech zdań, z których pierwszy nakłada na radę obowiązek uregulowania w drodze uchwały zasad obrotu nieruchomościami na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony. Zdanie drugie zaś tego przepisu określa obowiązek podejmowania uchwały w sytuacji, gdy po umowie zawartej na okres do trzech lat, strony zawierają kolejne umowy dotyczące tej samej nieruchomości. Natomiast z treści zdania trzeciego wynika, iż do czasu wydania przez radę gminy uchwały w przedmiocie określenia zasad obrotu nieruchomościami, wójt może dokonywać tych czynności za zgodą rady gminy. W powołanym wyżej wyroku, Sąd stwierdza: „rzeczą rady gminy jest opracowanie podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w zakresie obrotu nieruchomościami, dotyczących umów zawieranych na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata i na czas nieoznaczony. Uchwała określająca zasady w odniesieniu do tego przedziału czasowego, ma niewątpliwie charakter aktu generalnego, odnoszącego się do abstrakcyjnych odbiorców i abstrakcyjnych nieruchomości. Redakcja zdania drugiego jest jednak odmienna – mowa jest w nim o uchwale rady gminy wymaganej w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat, strony zawierają kolejne umowy. Zwrócić należy uwagę na pojedynczą formę rzeczowników użytą w tym przepisie, co wskazuje na indywidualizację, jednostkowość poszczególnych sytuacji, których on dotyczy”. Mając na uwadze powyższe Sąd stwierdził, iż gdyby intencją ustawodawcy było nadanie tym uchwałom rangi zasad (aktu generalnego) dałby temu wyraz wprost, analogicznie, jak uczynił to w części pierwszej omawianej jednostki redakcyjnej, odnoszących się do okresów dłuższych niż trzyletni, ewentualnie określiłby obowiązek uchwalania przez gminy zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony do trzech lat (w razie zawierania kolejnych umów), a także dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

W świetle powyższego, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

w z. Wojewody Łódzkiego
Wicewojewoda:
Krystyna Ozga

Otrzymują:

1. Burmistrz Gminy i Miasta w Warcie.