

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX-S.0911-40/09

z dnia 1 lipca 2009 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717 Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 167, poz. 1759, z 2005r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz.1337, 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180 poz. 1111, Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009r. Nr 52, poz. 420)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXV/140/2009 Rady Miasta i Gminy Kosów Lacki z dnia 28 maja 2009r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, w części dotyczącej § 15, § 16, § 17, § 18, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23, § 24.

#### Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2009r. Rada Miasta i Gminy Kosów Lacki podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas nieokreślony.

Uchwała ta została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 3 czerwca 2009r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w dalszym tekście zwaną „usg”. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a usg stanowi, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy określenie 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 tych zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

W rozdziale V przedmiotowej uchwały, zatytułowanym „Wydzierżawianie lub wynajmowanie nieruchomości”, Rada Miasta i Gminy Kosów Lacki zawarła regulacje dotyczące zasad wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości. W części od § 15 do § 24 wymieniona uchwała w sposób istotny narusza przepisy art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004r. Nr 261, poz. 2603 z późn zm.) zwanej dalej „ugn” oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a usg. Wymienione paragrafy od § 15 do § 24 uchwały określają tryb i zasady przeprowadzania przetargów na wydzierżawianie lub wynajmowanie nieruchomości. W ten sposób „wkraczają” w zakres regulacji ustawowej wyznaczony zakresem dyspozycji art. 37 ust. 4 „ugn”. Zgodnie z treścią tego artykułu „przepis ust. 1 (art. 37 ugn) stosuje się odpowiednio przy zawieraniu umów użytkownika, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów”. Zawarte w cytowanym przepisie wyraźne odesłanie do treści ust. 1 art. 37 ugn powoduje, że poczynione w nim regulacje dotyczą również najmu lub dzierżawy. Ponadto w treści ust. 1 art. 37 ugn znajduje się odesłanie do ustępów 2 i 3 tegoż artykułu co oznacza, że regulacje te też odnoszą się do zawierania umów najmu lub dzierżawy. Taka interpretacja przepisu art. 37 ust. 4 ugn znajduje swoje poparcie w orzecnictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 11 kwietnia 2006r. sygn. I OSK 756/05 wymieniony Sąd stwierdził: „Z cyt. art. 37 ust. 4 wynika generalna zasada, że przy zawieraniu umów użytkownika najmu lub dzierżawy na okres do 3 lat nie obowiązuje tryb przetargowy, bowiem ten obowiązuje do zawierania tych umów na czas dłuższy niż 3 lata. Tryb przetargowy ma miejsce na mocy odpowiedniego stosowania ust. 1 tego artykułu. Odpowiednie zastosowanie aktu czy przepisu oznacza, że niektóre unormowania stosuje się wprost, inne wcale. Na tle art. 37 odwołanie się ust. 4 do odpowiedniego zastosowania ust.1 powoduje, że do zawierania umów, o których mowa w ust. 4 na dłużej niż 3 lata ust. 1 będzie miał zastosowanie wprost, zatem również z zastrzeżeniami, o których mowa w ust. 2 i 3 tego artykułu, bowiem ust. 1 na nie się powołuje. Natomiast ust. 2 i 3 będzie miał odpowiednie zastosowanie przy wyrażeniu zgody, o której mowa w zdaniu drugim ust. 4.”

Stwierdzić ponadto należy, że art. 37 ugn wchodzi w skład większej jednostki redakcyjnej tejże ustawy, a konkretnie jej rozdziału 4 zatytułowanego „przetargi na zbycie nieruchomości”. W rozdziale tym zawarto

również przepis art. 42, na podstawie którego Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2004r. Nr 207 poz. 2108 z późn. zm.). Wynika z tego, że kwestie jakie poddane zostały regulacji w paragrafach od 15 do 24 uchwały Rady Miasta i Gminy Kosów Lacki nr XXV/140/2009, zostały już uregulowane przepisami rangi ustawowej i rozporządzenia. Ich ponowna regulacja uchwałą organu samorządu terytorialnego jest niezgodna z obowiązującym prawem a ponadto zbędna.

Regulacja zasad wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości zawarta w uchwale Rady Miasta i Gminy Kosów Lacki narusza również cytowany na wstępie przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a usg. W przepisie tym poprzez zwrot „o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej”, wyraźnie zawężono kompetencje rady gminy do stanowienia zasad wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości. Zasady stanowione przez radę gminy na podstawie tego artykułu nie mogą bowiem regulować materii uregulowanej już przepisami ustaw, przez co należy rozumieć również przepisy aktów niższego rzędu wydane na podstawie upoważnienia wynikającego z przepisów tych ustaw. Skoro zatem, jak to już wcześniej wykazano, postanowienia zawarte w paragrafach od 15 do 24 uchwały Rady Miasta i Gminy Kosów Lacki z dnia 28 maja 2009r. Nr XXV/140/2009, regulują zagadnienia uregulowane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, to naruszają tym samym dyspozycję art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a usg.

Ponadto zauważyć należy, że przepisy paragrafów od 15 do 24 wymienionej uchwały są zredagowane w sposób analogiczny do zapisów przepisów wymienionego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów będąc w dużej części ich powtórzeniem lub modyfikacją. Zgodnie natomiast z dyspozycją § 134 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002r. Nr 100, poz. 908) w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. W ten sam sposób opisywany problem rozstrzyga orzecznictwo sądów administracyjnych. W tezie drugiej wyroku z dnia 7 grudnia 2006r. Sygn. akt II SA/Go 471/06 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim orzekł, że: „Zgodnie - z § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908) - w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w zapisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Umieszczenie w uchwale postanowień regulujących zagadnienia przeprowadzania przetargów na wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości pomimo, iż zagadnienia te uregulowano przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości stanowi istotne naruszenie wyżej wymienionych przepisów prawa. Z uwagi na możliwość stosowania pozostałych postanowień uchwały nie zachodziła konieczność usunięcia z obrotu prawnego całej uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*