

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NK.III-LM-0911-1-32/2010**  
**Wojewody Opolskiego**

z dnia 6 maja 2010 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XLV/387/2010 Rady Miejskiej w Lewinie Brzeskim z dnia 30 marca 2010 r.** w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, **w części dotyczącej:**

- § 5 ust. 1 i 2,
- § 6 ust. 1,
- § 8 ust. 1,
- § 9,
- § 11,
- § 12,
- § 13

z powodu istotnego naruszenia prawa.

**Uzasadnienie**

Rada Miejska w Lewinie Brzeskim, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 2 pkt 3 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę Nr XLV/387/2010 z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Zgodnie z treścią 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”.

Z kolei art. 40 ust. 2 pkt 3 wskazanej ustawy zawiera upoważnienie dla organów gminy do wydania na jego podstawie, aktów prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy.

Zdaniem organu nadzoru, zapisy § 5 ust. 1 i 2 oraz § 8 ust. 1 przedmiotowej uchwały stanowią powtórzenie art. 37 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W § 5 ust. 1 uchwały Rada Miejska zwolniła z przetargowego trybu zbycia nieruchomości, które przeznaczone są pod budownictwo mieszkaniowe lub realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową oraz zbywanych na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej na co najmniej 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę. Zbycie może nastąpić najwcześniej w ostatnim roku. Natomiast ust. 1 nie stosuje się, gdy o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający warunki w nim określone (§ 5 ust. 2 uchwały). Przywołane powyżej unormowania są w istocie powtórzeniem art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto w treści § 8 ust. 1 określając tryb przetargowy przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, Rada Miejska dopuściła się powtórzenia regulacji ustawowej z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Należy stwierdzić, że powtarzanie regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niedopuszczalne, gdyż godzi w zasadę legislacji. Zgodnie bowiem z § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) trafnie zauważył, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitego lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”.

Sprzeczną z prawem jest również regulacja zawarta w § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały, która ustanawia ogólną zasadę odnoszącą się do pokrycia kosztów opracowania dokumentacji niezbędnej do zbycia nieruchomości oraz wszelkich kosztów związanych z zawarciem umowy. Zapis ten został podjęty z istotnym naruszeniem prawa polegającym na przekroczeniu kompetencji wynikających z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Postanowienia dotyczące tego, kto jest obowiązany ponieść koszty związane z przygotowaniem nieruchomości do zbycia może zawierać jedynie umowa zawierana pomiędzy nabywcą a gminą jako zbywającym. Natomiast podmiotem, który jest wyłącznie uprawniony do dokonywania czynności w wymienionym wyżej zakresie jest burmistrz - jako organ reprezentujący gminę w stosunkach cywilnoprawnych. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy to do jego zadań należy gospodarowanie mieniem gminnym i to on stosownie do art. 11 oraz art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami reprezentuje gminę. Nie budzi zatem wątpliwości, że omówione powyżej kwestie mieszczą się w zakresie kompetencji organu wykonawczego, kształtującego w imieniu gminy treść zawieranej umowy i nie mogą być utożsamiane z generalnymi zasadami określonego postępowania. Stanowienie przez radę gminy w powyższym zakresie skutkuje narzuceniem stronom czynności cywilnoprawnej umowy, co jest niezgodne z zasadą swobody umów uregulowaną w art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.). Powyższe stwierdzenie znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (wyrok WSA w Opolu z 14.01.2010 r. sygn. akt II SA/Op 458/09; wyrok WSA we Wrocławiu z 21.05.2008 r. sygn. akt II SA/Wr 139/08 - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Za niezgodne z prawem należy uznać także zapisy zawarte w § 9 uchwały zobowiązujące Burmistrza do zamieszczenia w umowie postanowień dotyczących aktualizacji roszczenia dzierżawcy lub najemcy z tytułu nakładów poniesionych na nieruchomość lub wyłączające takie roszczenie. Wskazane postanowienia naruszają art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy poprzez wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego gminy. Rada gminy określając zasady gospodarowania nieruchomościami powinna opracować zbiór reguł postępowania organu wykonawczego we wspomnianym zakresie, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę, reprezentowanej przez jej organ wykonawczy.

W § 11 i § 12 przedmiotowej uchwały Rada ustaliła minimalne stawki czynszu dzierżawnego lub najmu, co stanowi naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy oraz art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w związku z przekroczeniem kompetencji organu stanowiącego. Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Z kolei art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie wskazuje, że do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym, do którego zalicza się również ustalanie minimalnych stawek czynszu dzierżawnego lub najmu lokali będących własnością gminy.

Z brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ww. ustawy wynika jedynie uprawnienie rady gminy do stanowienia uchwał w sprawie zasad gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, które należy rozumieć jako ogólne reguły określające na mocy przepisu sposób postępowania i nieskonkretyzowane w sposób wykluczający swobodę indywidualnych podmiotów przy określaniu treści umów cywilnych. W świetle powyższego ustalenie minimalnych stawek czynszu za dzierżawę nieruchomości nie mieści się w zakresie kompetencji rady gminy, wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ww. ustawy. Powyższe rozwiązanie narusza także zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego, zgodnie z którą niedopuszczalnym jest, aby strona przyszej umowy nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje uchwała rady gminy narzucająca jednostronne rozwiązania dla strony umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. Powyższe stwierdzenie znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu

Administracyjnego - wyrok NSA z dnia 10.03.2009 (sygn. akt I OSK 1440/08) oraz wyrok NSA z dnia 25.05.2009 r. (sygn. akt I OSK 23/09).

Jednocześnie z uwagi na stwierdzenie nieważności § 11 oraz § 12 przedmiotowej uchwały, należy zakwestionować legalność § 13 uchwały, który odwołuje się do sprzecznych z prawem zapisów.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego  
*mgr Barbara Bieluszewska*  
Dyrektor Wydziału  
Prawnego, Nadzoru i Kontroli