



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 11 stycznia 2024 r.

Poz. 358

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.277.2023 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXII/358/2023 Rady Miejskiej w Szydłowie z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi mienie Gminy Szydłów w części obejmującej: § 7 ust. 3, § 8 ust. 2 i 3, § 14 ust. 2, § 15 ust. 2.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2023 r. Rada Miejska w Szydłowie podjęła uchwałę Nr LXII/358/2023 w określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi mienie Gminy Szydłów. Podstawę prawną podejmowanej uchwały stanowił m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, tj. ze zm.) – dalej: „u.s.g.” oraz art. 37 ust. 1 – 4a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r., poz. 344 t.j. ze zm) – dalej: „u.g.n.” Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 7 grudnia 2023 r. Organ nadzoru w toku postępowania nadzorczego wszczął postępowanie oraz zakreślił Radzie termin na ustosunkowanie się do zastrzeżeń organu. Rada Miejska, pismem z 2 stycznia 2024 r. odniosła się do zastrzeżeń organu nadzoru, wskazując iż nie podziela stanowiska Wojewody Świętokrzyskiego.

W § 7 ust. 3 nadzorowanej uchwały, uchwalono, iż zbycie nieruchomości wymaga każdorazowej zgody Rady Miejskiej. Analogiczną regulację – z tym, że w odniesieniu do zawieranych umów dzierżawy, najmu lub użyczenia na czas oznaczony, dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony oraz do kolejnej umowy, której przedmiotem jest ta sama nieruchomość, zawieranej przez strony po umowie zawartej na okres 3 lat – zawiera § 14 ust. 2 uchwały.

Zdaniem organu nadzoru, Rada przekroczyła w ten sposób delegację ustawową i w sposób nieuprawniony wkroczyła w sferę autonomii organu wykonawczego gminy, bowiem już samo podjęcie uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami oznacza ex lege utratę uprawnienia do wyrażania przez radę gminy zgody o charakterze jednostkowym, tym samym, Rada Miejska w Szydłowie utraciła uprawnienie do wyrażania każdorazowo zgody na nabycie lub zbycie (obciążenie, wydzierżawienie, wynajęcie) nieruchomości przez organ wykonawczy gminy, ponieważ skorzystała już z uprawnienia przysługującego jej z mocy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” u.s.g., podejmując w dniu 27 listopada 2023 r. przedmiotową uchwałę.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” u.s.g. wprowadza wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, zgodnie z którą to organ wykonawczy gospodaruje mieniem komunalnym. Dlatego też przekazanie przez ustawodawcę pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do podejmowania przez radę uchwał w sprawach ważnych z punktu widzenia gospodarki finansowej czy też komunalnej. 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 u.s.g. Wśród czynności prawnych wskazanych

w tym przepisie ustawodawca wymienia czynności związane z nabywaniem, zbywaniem i obciążaniem nieruchomości oraz ich wydzierżawianiem lub wynajmowaniem. Z treści zacytowanego przepisu wynika wprost, że jeżeli rada gminy nie określiła w drodze uchwały zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, to do czasu określenia tych zasad wójt może dokonywać powyższych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Zgoda rady gminy w takim przypadku ma charakter jednostkowy i dotyczy zamiaru zawarcia konkretnej i indywidualnie oznaczonej umowy. Konsekwencją powyższej regulacji jest także przyjęcie, że jeżeli rada gminy podejmie uchwałę określającą zasady, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a, to taka uchwała stanowi jednocześnie zgodę na dokonanie czynności polegających na nabywaniu, zbywaniu i obciążaniu nieruchomości oraz ich wydzierżawianiu lub najmie na okres dłuższy niż trzy lata – w przypadkach i na zasadach określonych w uchwale. Z chwilą uchwalenia określonych w ww. przepisie zasad, zgoda rady na dokonywanie czynności nabywania nieruchomości nie jest wymagana. Zaktualizuje się w ten sposób wyrażona w art. 30 ust. 2 u.s.g. kompetencja wójta do gospodarowania mieniem komunalnym, co czyni wydanie uchwały w tym zakresie działaniem niezgodnym z prawem – por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 27 września 2023 r., sygn. akt: II SA/Ke 368/23, wyroki NSA: z 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 9/12, z 1 kwietnia 2022 r., sygn. akt I OSK 103/22. § 7 nadzorowanej uchwały zawiera zatem przypadki i formę prawną, po dopełnieniu których burmistrz może zbywać nieruchomości. Każdorazowa zgoda Rady Miejskiej na zbycie nieruchomości przez burmistrza w tych przypadkach i we wskazanej w § 7 ust. 1 i 2 formie prawnej, została więc już wyrażona w przedmiotowej uchwale. Przyjęcie za organem, że postanowienie zawarte w § 7 ust. 3 zaskarżonej uchwały jest dopuszczalne i zgodne z prawem oznaczałoby, że Rada mogłaby odmówić zbycia nieruchomości przez burmistrza pomimo tego, że spełnione zostały przesłanki wymienione w § 7 ust. 1 i 2 tej uchwały. Takie stanowisko nie może zostać zaakceptowane, gdyż niweczy zamierzony cel ustawodawcy i sens podejmowania uchwały określającej zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata. Analogiczne uwagi należy poczynić co do § 14 ust. 2 nadzorowanej uchwały, który to przepis – pomimo wskazania w paragrafach poprzedzających form prawnych i przypadków, w których może nastąpić wydzierżawienie, najem czy użyczenie nieruchomości, nadal wymaga udzielenia każdorazowej zgody przez Radę Miejską.

W przypadku § 8 ust. 2 i 3 oraz § 15 ust. 2 uchwały istota wadliwości ma natomiast inne źródło. Jako podstawę prawną zawartej w tych przepisach regulacji, Rada Miejska wskazała art. 37 ust. 1 – 4a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten statuuje generalną zasadę, iż nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu (ust. 1), a analogiczna reguła obowiązuje przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony (ust. 4). Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Powszechne jest stanowisko prezentowane w orzecznictwie, zgodnie z którym wyrażenie zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umów, o których mowa w art. 37 ust. 1 i 4 u.g.n., nie może stanowić upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego. Tego rodzaju uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych, zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego. Bezprzetargowa dzierżawa lub najem nie jest materią podlegającą normowaniu drogą aktu prawa miejscowego i stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisów rangi ustawowej. Każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zgody rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków - por. w/w wyrok WSA w Kielcach z 27 września 2023 r., II SA/Ke 368/23, wyrok NSA z 8 grudnia 2020 r., I OSK 3033/19 oraz wyroki WSA: w Krakowie z 16 kwietnia 2021 r., II SA/Kr 177/21 i z 9 lipca 2020 r., II SA/Kr 508/20; w Gliwicach z 29 lipca 2019 r., II SA/Gl 730/19).

Ustalenie zatem, że kwestionowana uchwała, w sposób istotny narusza przepisy ustaw, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tejże uchwały w części wskazanej w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk