



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 25 maja 2023 r.

Poz. 2982

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.121.2023.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 24 maja 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 3, § 6, § 9 ust. 3, § 10 ust. 1 i § 12 uchwały nr XLVII/313/23 Rady Miejskiej w Dąbrowie Białostockiej z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Dąbrowa Białostocka oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

UZASADNIENIE

W dniu 27 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Dąbrowie Białostockiej podjęła uchwałę Nr XLVII/313/23, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 kwietnia 2023 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 19 maja 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W § 3 uchwały wskazano czynności należące „do wyłącznej kompetencji Rady Miejskiej”, tym samym wykraczając poza zakres upoważnienia ustawowego i dokonując nieuprawnionej modyfikacji przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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.

Wyżej powołany przepis ustawy stanowi uprawnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały o określonej treści, mianowicie uchwały w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu. Wskazane upoważnienie nie uprawnia do wykraczania poza unormowanie ustawowe, czynienia wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzania kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 sierpnia 2019 r., II SA/Ol 500/19).

Skoro zatem art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wprost reguluje co należy do wyłącznej właściwości rady gminy, brak jest podstaw do regulowania tej kwestii w uchwale organu stanowiącego.

Ponadto w § 6 uchwały postanowiono, że: *Burmistrz może zbywać nieruchomości stanowiące własność lub prawo użytkowania wieczystego Gminy:*

- 1) *w drodze przetargu - nieruchomości zabudowane i przewidziane pod zabudowę – zgodnie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy,*
- 2) *w trybie bezprzetargowym - nieruchomości, których sprzedaż jest ustawowo zwolniona z obowiązku przetargowego trybu zbycia z wyjątkiem wymienionych w § 3 pkt 4 lit. „a” i „b”.*

Tym samym Rada Miejska dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawowych. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344) sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej, stosownie do przepisów rozdziału 4 niniejszego działu. Zasadą wynikającą z ww. ustawy jest, iż zbycie nieruchomości publicznych następuje w drodze przetargu. Organem właściwym do decydowania o formie przetargu oraz o zbyciu nieruchomości w drodze bezprzetargowej jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) a rada może wyrazić zgodę na odstąpienie od przetargu tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie.

Zgodnie z § 9 ust. 3 uchwały wyraża się zgodę na *nieodpłatne obciążanie nieruchomości gminy służebnościami gruntowymi na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.*

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja w sposób istotny narusza art. 14 ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 14 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W myśl przywołanych przepisów ustawy, nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi (art. 14 ust. 2 zd. drugie), zaś zawarcie umów w sprawach, o których mowa w ust. 1-4, wymaga uprzedniej zgody rady w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego (art. 14 ust. 5).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że nieodpłatne obciążenie nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, którymi stosownie do art. 244 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.) są: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka - wymaga zgody rady gminy. Przepis art. 14 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi *lex specialis* wobec normy wyrażonej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, wskutek czego zgoda rady na czynności wyrażone w art. 14 ustawy wymagana jest niezależnie od istnienia uchwały w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości. Co więcej, powyższa zgoda powinna mieć charakter indywidualny i konkretny, natomiast w przypadku przedmiotowej uchwały rada uchwaliła generalną zgodę na wskazane czynności.

W § 10 ust. 1 uchwały wskazano, że *Burmistrz upoważniony jest do bezprzetargowego wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości*, wymieniając w punktach przypadki kiedy jest to możliwe. W związku z powyższym należy zauważyć, że „użyte w art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899) upoważnienie do wyrażenia zgody - a nie do określenia ogólnych zasad czy przypadków - wskazuje, iż uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych, zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego. Każdorazowe więc 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, ma ona bowiem charakter odstępstwa od ustawowej zasady przetargowego trybu zawierania umów (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 sierpnia 2022 r., I OSK 949/19). Tym samym ww. zapis należy uznać za istotnie naruszenie prawa.

W § 12 uchwały postanowiono, iż: *wyraża się zgodę gminnym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej na oddawanie nieruchomości lub jej części przekazanej w trwały zarząd, co do której nie istnieje zasadność jego wygaszenia, w najem, dzierżawę lub użyczenie, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, jednak nie dłuższy niż czas, na który ustanowiony został trwały zarząd. Powyższa zgoda dotyczy również przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejną umowę, której przedmiotem jest ta sama nieruchomość.*

Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednostka organizacyjna ma prawo, z zastrzeżeniem ust. 6, korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do: oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo za zgodą tych organów, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd; zgoda jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Tym samym § 12 uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych w uchwałach, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (np. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09). Brak jest ponadto podstaw do wyrażania generalnej zgody na dokonanie tego rodzaju czynności.

Wskazane przez organ nadzoru uchybienia w pełni uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności ww. zapisów uchwały Nr XLVII/313/23 Rady Miejskiej w Dąbrowie Białostockiej z dnia 27 kwietnia 2023 r. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń