



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 28 marca 2024 r.

Poz. 1748

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.66.2024.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 27 marca 2024 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

uchwały Nr LVIII.453.2024 Rady Miejskiej w Zabłudowie z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

UZASADNIENIE

W dniu 22 lutego 2024 r. Rada Miejska w Zabłudowie podjęła uchwałę Nr LVIII.453.2024 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 lutego 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona w ramach kontroli analiza wykazała, iż uchwała została przyjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 22 marca 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Rada Miejska podjęła uchwałę Nr LVIII.453.2024 m.in. na podstawie przywołanego w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), w której określiła zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

Zgodnie z uregulowaniami tegoż artykułu, do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych 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.

Przepis ten wprowadza wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącej, że to organ wykonawczy gospodaruje mieniem komunalnym.

Stąd też przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego podejmowania przez radę rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. sygn. akt II SA 3144/03). Oznacza to, że rada gminy władna jest określać w drodze aktu

prawa miejscowego jedynie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy. Stąd też określenie tych zasad może dotyczyć wyłącznie czynności prawnych wymienionych w tym przepisie, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej.

Stanowienie jakichkolwiek norm prawa miejscowego wykluczone jest zatem w sytuacji, gdy ustawy szczególne zawierają regulację zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi gminny zasób nieruchomości. Taką ustawą jest ustawa o gospodarce nieruchomościami.

Rada Miejska w § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały ustaliła, iż Burmistrz przeznacza lokale i nieruchomości do zbycia stosując tryb przetargowy z uwzględnieniem pierwszeństwa przysługującego z ustawy oraz z ust. 2 i 3 niniejszego paragrafu.

Mocą postanowień cyt. wyżej § 2 ust. 2 Rada Miejska w Zabłudowie przyznała pierwszeństwo w nabyciu lokalu mieszkalnego także najemcom i dzierżawcom nie spełniającym warunków, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami (jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony).

Jednocześnie w ust. 3 tegoż paragrafu Rada rozszerzyła krąg uprawnionych do pierwszeństwa o najemców i dzierżawców budynków mieszkalnych i użytkowych, stanowiących w całości przedmiot najmu i dzierżawy.

Przed wszystkim podkreślenia wymaga fakt, iż powyższe regulacje zostały przyjęte w oparciu o uprawnienie wynikające z art. 34 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344) stanowiącego, iż wojewoda w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a odpowiednia rada lub sejmik w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, mogą przyznać, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, pierwszeństwo w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom, z wyłączeniem nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1 i art. 60 ust. 1.

Powyższy przepis nie upoważnia jednak organów stanowiących j.s.t. do wyrażania swojej woli w tym zakresie w sposób generalny, jak uczyniła to Rada w § 2 ust. 2 i 3 uchwały lecz oddzielnie, w każdym zindywidualizowanym przypadku.

Przedmiotowa uchwała w § 3 zawiera zapisy dot. ratalnej sprzedaży nieruchomości lub lokali mieszkalnych sprzedawanych w trybie bezprzetargowym.

Rada Miejska ustaliła, iż cena sprzedaży może być rozłożona na raty roczne płatne przez okres 10 lat (ust. 1), wysokość pierwszej raty nie może być niższa, niż 20% ustalonej ceny (ust. 2), wierzytelność Gminy podlega zabezpieczeniu hipotecznemu (ust. 3) oraz w razie zbycia nieruchomości lub lokalu przez nabywcę, o którym mowa w ust. 1, raty stają się natychmiast wymagalne (ust. 4).

Przeprowadzona analiza powyższych regulacji wykazała, iż unormowania te ograniczają strony przyszłej umowy w ustaleniu jej warunków i nie mogą być uznane jako generalne reguły postępowania w zakresie gospodarowania gminnymi nieruchomościami.

W myśl art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat.

Wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie (art. 70 ust. 2).

W kontekście powyższych przepisów należy przyjąć, że kwestia ustalenia warunków ratalnych sprzedaży nieruchomości mieści się w zakresie kompetencji **organu wykonawczego**, kształtującego w imieniu gminy treść zawieranej umowy. Warunki przeniesienia własności konkretnej nieruchomości, w tym także nieruchomości lokalowej, zostają skonkretyzowane w akcie notarialnym przenoszącym własność, a umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy, działający w granicach ustawowych kompetencji. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie znajduje odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Op 458/09, w którym sąd stwierdził że: „takie elementy, jak ewentualne rozłożenie należności na raty, czas spłaty należności i sposób zabezpieczenia, stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony; przyszłego właściciela i gminę, która zgodnie z art. 11 i art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami reprezentowana jest przez organ wykonawczy”.

Rada Miejska w § 6 ust. 2 uchwały w sposób generalny wyraziła zgodę na wydzierżawienie, wynajęcie lokali i nieruchomości w trybie bezprzetargowym w przypadkach wymienionych w punktach 1-19, dodatkowo wyrażając zgodę, by umowa najmu lub dzierżawy lokali użytkowych lub nieruchomości wymienionych w § 6 ust. 2 pkt 1-7, 10-13 i 15-18 może zostać zawarta na czas nieoznaczony (§ 7 ust. 1 uchwały).

Jednocześnie mocą postanowień § 7 ust. 2 Rada wyraziła zgodę na zawarcie umów użyczenia na cele określone we wskazanym wyżej § 6 ust. 2 pkt 1, 2, 4, 6 i 7.

Ponadto Rada Miejska w § 8 uchwały Nr LVIII.453.2024 ustaliła, iż dotychczasowemu dzierżawcy lub najemcy wyłonionemu wcześniej w drodze przetargu przysługuje pierwszeństwo do zawarcia umowy na kolejny okres, jeżeli wywiązywał się z postanowień umowy, złożył wniosek przed jej wygaśnięciem, a zawarcie umowy nie będzie sprzeczne z interesem gminy, oraz o ile nie został złożony inny wniosek o dzierżawę tej samej nieruchomości.

Zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, oddawanie nieruchomości w użytkowanie, najem lub dzierżawę na czas dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Regulacja zawarta w zdaniu drugim art. 37 ust. 4 ustawy uprawnia radę do wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów, to jest umów użytkowania, najmu, dzierżawy. Ustawa nie określa przy tym żadnych szczegółowych zasad, kiedy takie odstąpienie może nastąpić, a zatem tylko od woli rady zależy, czy wyrazi zgodę na odstąpienie od trybu przetargu.

Przepis art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie upoważnia jednak rady do wprowadzania w uchwale generalnego zapisu pozwalającego na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów.

Uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 zdanie drugie ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego.

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. Oznacza to, że w sytuacji, gdy organ wykonawczy gminy zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady (por. także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 lipca 2019 r., sygn. II SA/Gl 730/19, zaaprob. przez NSA – wyr. z dnia 8 grudnia 2020 r. sygn. I OSK 3033/19; a także wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2021 r. sygn. II SA/Kr 177/21 oraz WSA w Olszynie z dnia 24 sierpnia 2021 r. sygn. II SA/Ol 395/21).

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. I OSK 3944/18, *o przetargowym i bezprzetargowym trybie zawarcia umów użytkowania, najmu i dzierżawy, stanowi w pierwszej kolejności i w sposób wyraźny art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jeżeli więc ogłaszanie, organizowanie i przeprowadzanie przetargu stanowi ustawową kompetencję organu wykonawczego gminy (...), to zawarcie w § 17 ust. 2 uchwały [...] generalnego stwierdzenia, że: "w drodze bezprzetargowej umowy dzierżawy mogą być zawierane:" powoduje, że Rada Gminy, jako organ mający sprawować nadzór i kontrolę gospodarowania nieruchomościami (...), nie ma w ten sposób wiedzy, wobec jakich nieruchomości udzieliła zgody organowi wykonawczemu na odstąpienie od przetargowego wyłonienia użytkownika, najemcy i dzierżawcy. Udzielona zgoda jest zatem blankietowa, co podważa jej ustawowy charakter, wynikający z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jako wyłącznej kompetencji Rady do decydowania, które z nieruchomości Gminy mogą być wyłączone z ustawowego obowiązku przetargowego wyłonienia użytkownika, najemcy i dzierżawcy (por. także wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2022 r. sygn. I OSK 949/19).*

Mając na uwadze powyższe, postanowienie § 6 ust. 2 uchwały wprowadzające generalną zgodę na odstąpienie w określonych przypadkach od przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy i najmu na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, należy uznać za podjęte z istotnym naruszeniem art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Katalog spraw, w których organ stanowiący władny jest do podejmowania uchwał sprawach majątkowych gminy ma charakter zamknięty i **nie mieści się w nim użyczenie, jako czynność przekraczająca zakres zwykłego zarządu**. Rada Miejska regulując w przedmiotowej uchwale kwestie dotyczące umowy użyczenia (§ 7 ust. 2 uchwały) przekroczyła zakres kompetencji wymienionych w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym i wkroczyła w sferę uprawnień burmistrza jako organu uprawnionego do zawierania umów użyczenia w ramach „gospodarowania mieniem komunalnym”. W katalogu tym nie mieszczą się również regulacje zawarte w § 9 przedmiotowej uchwały, gdzie Rada w pkt 1-3 ustaliła dopuszczalne przypadki zmiany strony umowy najmu lub dzierżawy.

Ponieważ gospodarowanie mieniem komunalnym należy do organu wykonawczego gminy, przy zawieraniu umowy cywilnoprawnej do której należy zaliczyć umowę najmu i dzierżawy nieruchomości gminnej, gminę reprezentuje wójt.

W wyroku z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 873/14 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż: *„Zasady należy rozumieć jako ustalony na mocy przepisu sposób postępowania. Zatem rada gminy winna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Rada nie może więc ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez gminę, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje (...)”*. Natomiast w wyroku z dnia 7 października 2020 r. sygn. I OSK 2141/18 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że *„z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. wynika, że gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta (organu wykonawczego gminy). Z kolei z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości polega między innymi na ich wynajmowaniu. Całość kompetencji związanych z zawieraniem umów najmu lokali użytkowych stanowiących własność gminy, w tym ustalanie wysokości czynszu, ma więc organ wykonawczy gminy. Nie są to też sprawy przekraczające zakres zwykłego zarządu mieniem gminy.”*

Mając powyższe na względzie należy uznać, iż rada gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze.

W Rozdziale 4 uchwały - Obciążanie Nieruchomości Rada w § 10 ust. 3 pkt 1 i 2 przyznała Burmistrzowi prawo do obciążania nieruchomości gruntowych służebnością gruntową, służebnością przesyłu, za wynagrodzeniem płatnym jednorazowo (pkt 1) oraz obciążania nieruchomości hipoteką na rzecz instytucji finansowych w celu zabezpieczenia kredytów, pożyczek udzielanych przez te instytucje Gminne. Dla innych przypadków ustanowienia hipoteki Rada zastrzegła konieczność wyrażenia zgody przez organ stanowiący.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie generalnej zgody rady gminy na obciążanie ograniczonymi prawami rzeczowymi nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego w przedmiotowej uchwale w sposób istotny narusza art. 14 ust. 2 zd. drugie w związku z art. 14 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W myśl przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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).

Rada gminy wyraża zgodę na 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) są: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka.

Tymczasem zgoda rady gminy na zawarcie umów w sprawach, o których mowa w art. 14 ust. 1-4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wyrażana na podstawie art. 14 ust. 5 tej ustawy powinna mieć charakter indywidualny, dotyczący konkretnej nieruchomości. Tym samym wykluczone jest regulowanie tej kwestii w przedmiotowej uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego.

Przeprowadzona w ramach postępowania nadzorczego analiza przedmiotowej uchwały wykazała, iż § 11 zawiera regulacje dot. opłaty adiacenckiej.

Zgodnie z brzmieniem tegoż paragrafu, właściciele nieruchomości oraz użytkownicy wieczysti, o których mowa w art. 144 ustawy (o gospodarce nieruchomościami), uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej poprzez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich wynoszących 50% różnicy między wartością jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu.

Przyjęcie cyt. powyżej regulacji podjętych na podstawie art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi wykroczenie poza delegację wynikającą z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym i powinny one przybrać formę odrębnej uchwały.

Z kolei bez podstawy prawnej zostały przyjęte regulacje § 12 uchwały, w którym Rada ustaliła, iż uregulowania zawarte w niniejszej uchwale o charakterze generalnym nie wyłączają uprawnień Rady Miejskiej w Zabłudowie do podejmowania uchwał o charakterze indywidualnym. Powyższe stwierdzenie nie wynika z regulacji art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a stanowiących podstawę prawną przedmiotowej uchwały, jak również brak jest innego przepisu, który by do tego upoważniał.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje 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