



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 czerwca 2023 r.

Poz. 4152



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.226.2023

z dnia 23 czerwca 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIV/264/23 Rady Gminy Tuczna z dnia 16 maja 2023 r. w sprawie zasad wydzierżawienia i użyczenia pasa drogowego dróg wewnętrznych stanowiących własność Gminy Tuczna oraz będących we władaniu Gminy Tuczna na okres dłuższy niż 3 lata, w części obejmującej tytuł uchwały w brzmieniu: „i użyczenia” oraz jej §1 ust. 1 w brzmieniu: „i użyczenia”, §2 ust. 2, §3 ust. 2, §4 oraz §5 w brzmieniu: „i użyczenia”

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/264/23 Rady Gminy Tuczna z dnia 16 maja 2023 r. w sprawie zasad wydzierżawienia i użyczenia pasa drogowego dróg wewnętrznych stanowiących własność Gminy Tuczna oraz będących we władaniu Gminy Tuczna na okres dłuższy niż 3 lata, w części obejmującej tytuł uchwały w brzmieniu: „i użyczenia” oraz jej §1 ust. 1 w brzmieniu: „i użyczenia”, §2 ust. 2, §3 ust. 2, §4 oraz §5 w brzmieniu: „i użyczenia”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIV/264/23 została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 maja 2023 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Tuczna określiła zasady wydzierżawienia i użyczenia pasa drogowego dróg wewnętrznych stanowiących własność Gminy Tuczna oraz będących we władaniu Gminy Tuczna na okres dłuższy niż 3 lata.

Zgodnie z treścią § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy ustaliła zasady wydzierżawienia i użyczenia nieruchomości gruntowych, będących własnością Gminy Tuczna, stanowiących drogi wewnętrzne, na rzecz przedsiębiorców, którzy zamierzają wybudować lub których własność stanowią urządzenia służące do doprowadzenia lub odprowadzenia płynów, gazu, pary, energii elektrycznej oraz innych urządzeń obcych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego na okres dłuższy niż 3 lata, w celu:

- 1) umieszczenia w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych lub innych urządzeń obcych na okres dłuższy niż 3 lata;
- 2) umieszczenia w pasie drogowym reklam na okres dłuższy niż 3 lata;
- 3) zajęcia pasa drogowego drogi wewnętrznej na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt. 1-2, odbywa się na zasadzie odpłatności, na podstawie umowy dzierżawy zawartej pomiędzy Gminą Tuczna, a przedsiębiorcą występującym z wnioskiem o udostępnienie drogi.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja uchwały w brzmieniu: „i użyczenia” została podjęta bez podstawy prawnej.

W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344).

W myśl przywołanego 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.

Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

Przytoczony wyżej przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a statuuje kompetencje rady gminy w zakresie spraw majątkowych gminy, określając zarazem jednoznacznie granice tych kompetencji. Na podstawie tego przepisu rada gminy jest upoważniona do regulowania wyłącznie spraw w nim wymienionych, przekraczających zakres zwykłego zarządu, w tym zasad obciążania, wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Powyższe uprawnienia organu stanowiącego gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami mają charakter wyjątku od zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że gospodarowanie mieniem komunalnym należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Analogiczne postanowienia zawiera ustawa o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 11 ust. 1 tej ustawy, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. W konsekwencji ustawodawca przyznał organowi wykonawczemu gminy kompetencję do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości (art. 25 ww. ustawy).

Pojęcie gospodarowania mieniem komunalnym jest sformułowaniem bardzo szerokim i pozwala organowi wykonawczemu gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych, co do mienia gminy bez zgody czy też opinii rady, za wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone wyraźnie do kompetencji rady gminy, a wymienionych w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym (por. m.in. wyrok NSA z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. akt I OSK 962/13).

Norma wyrażona w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym nie ustanawia upoważnienia dla rady gminy do stanowienia w kwestii użyczenia. Oznacza to, iż użyczenie winno zostać zakwalifikowane jako czynność z zakresu zwykłego zarządu. W takiej sytuacji przyjęcie nieruchomości w użyczenie jak również oddanie nieruchomości w użyczenie należy do kompetencji organu wykonawczego gminy, który jest właściwy w sprawach gospodarowania mieniem komunalnym.

Rada gminy podejmuje działania z zakresu gospodarowania mieniem gminy tylko wtedy, gdy ustawa wyraźnie to przewiduje. Przekazanie określonych spraw z tego zakresu do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może

prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał spraw nie należących do jej kompetencji.

Podejmowanie przez radę gminy czynności, które należą do sfery wykonawczej stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 ust. 1 Konstytucji RP).

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2012 r. (sygn. akt I OSK 62/12).

Należy zauważyć, iż użyczenie, będące umową nazwaną regulowaną w art. 710 i następnych Kodeksu cywilnego, nie jest objęte zakresem którejkolwiek z wymienionych wyżej kategorii umów zawartych w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

W wyroku z dnia 28 października 2014 r. sygn. akt II SA/OI 901/14, WSA w Olsztynie stwierdził, iż: „*Gospodarowanie mieniem komunalnym, z wyjątkiem spraw o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g., należy do zadań wójta (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). Organ stanowiący nie ma żadnych kompetencji w sprawach, w których przepisy zastrzegają wyłączną właściwość wójta. Skoro zatem użyczenie nieruchomości nie zostało objęte dyspozycją art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g., ani zastrzeżone do właściwości rady przepisami szczególnymi, to podejmowanie przez Radę Gminy uchwały w tym przedmiocie było działaniem bez podstawy prawnej.*”.

Powyższa argumentacja uzasadnia także zakwestionowanie tytułu uchwały oraz § 5 uchwały w zakresie słów: „i użyczenia”.

W § 2 ust. 2 uchwały postanowiono, że „*zajęcie pasa drogowego drogi wewnętrznej bez zawarcia umowy cywilno-prawnej lub przekroczenie terminu zapisanego w umowie, uzasadnia:*

- 1) *żądanie od zajmującego wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z pasa drogowego drogi wewnętrznej w wysokości 10 - krotności umownej stawki czynszu ustalonej zgodnie z Zarządzeniem Wójta Gminy Tucznia, o którym mowa w § 5;*
- 2) *skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego w przypadku, gdy wezwanie do dobrowolnej zapłaty pozostaje bezskuteczne;*
- 3) *natychmiastowe wydanie nieruchomości*”.

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja uchwały została podjęta z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten upoważnia radę gminy do podjęcia uchwały regulującej m.in. zasady wydzierżawiania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości stanowiących własność gminy.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjął się pogląd, że przez określanie zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, należy rozumieć zbiór podstawowych reguł postępowania dla organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy (tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 917/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 923/18).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 sierpnia 2016 r., sygn. akt I OSK 3307/18, wywiódł, że: „*Pod pojęciem "zasad" rozumie się bowiem zwykle pewne: podstawy, warunki czy reguły (vide: Mały Słownik Języka Polskiego, wyd. PWN, Warszawa 1995 r.). W ten też sposób pojęcie to powszechnie rozumie orzecznictwo sądowo-administracyjne, przyjmując, że w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g., chodzi o zbiór podstawowych reguł postępowania dla organu wykonawczego gminy*”.

Jednocześnie, zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawarcie umowy dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia takiej umowy.

Rada Gminy podejmując przedmiotową uchwałę była władna określić reguły postępowania organu wykonawczego gminy w zakresie zawierania umów cywilno-prawnych wymienionych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Poza zakresem tego upoważnienia pozostaje zatem normowanie stanów, o których mowa w § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały, tj. bezumownego korzystania ze składników majątkowych (nieruchomości stanowiących pas drogowy drogi wewnętrznej) należących do gminy.

Kompetencje przysługujące radzie gminy nie obejmują upoważnienia do normowania w postanowieniach uchwały podejmowanej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym sankcji w przypadku nie zawarcia umowy dzierżawy albo przekroczenia terminu określonego w umowie.

Postanowienia przyjęte przez Radę Gminy w § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały dotyczą sytuacji, gdy do zawarcia umowy dzierżawy nie doszło oraz kwestii wynikającej z umowy pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a dzierżawcą.

W świetle powyższego, za przyjęte z przekroczeniem granic upoważnienia przyznanego Radzie Gminy należy uznać także postanowienia §3 ust. 2 przedmiotowej uchwały, dotyczące „warunków korzystania z drogi wewnętrznej bez zawarcia umowy dzierżawy”.

Zgodnie z § 4 uchwały Rada Gminy wyraziła zgodę Wójtowi Gminy Tucznna *na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów i użyczenia pasa drogowego dróg wewnętrznych stanowiących własność Gminy Tucznna oraz będących we władaniu Gminy Tucznna na okres powyżej 3 lat na cele określone w § 1.*

Z treści przywołanego przepisu wynika generalna zgoda Rady na oddawanie nieruchomości będących drogami wewnętrznymi w dzierżawę na okres powyżej 3 lat w trybie bezprzetargowym.

Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta we wskazanym przepisie uchwały nie znajduje podstaw prawnych.

Zgodnie z brzmieniem art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.

Przytoczony przepis ustawowy ustanawia zatem zasadę zawierania, wymienionych w nim umów, w drodze przetargu. Odstępstwem od tej zasady jest regulacja zawarta w zdaniu drugim tego przepisu. Unormowanie to bowiem upoważnia radę do wyrażenia zgody w drodze uchwały na odstąpienie od obowiązku przetargowego przy zawarciu tychże umów.

W ocenie organu nadzoru, odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów wymaga indywidualnej zgody rady wyrażonej uchwałą podejmowaną na wniosek organu wykonawczego gminy (por. ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz, pod redakcją G. Bieńka, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2005 r. str. 219). Uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Jeśli wniosek dotyczy odstąpienia od przetargowego trybu w przypadku więcej niż jednego rodzaju umowy (np. najmu i dzierżawy), to rzezoną uchwałą można wyrazić wspomnianą zgodę co do tych różnych umów. Musi być ona jednak skonkretyzowana w akcie prawnym o charakterze indywidualnym, skierowanym do indywidualnego adresata. W sytuacji zatem, 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.

Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowno-administracyjnym (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1418/09; wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1752/10; wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt I OSK 464/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 726/08; wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 484/19; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 394/21).

W wyroku z dnia 4 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Op 65/23 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu badając legalność uchwały w sprawie zasad wydzierżawiania nieruchomości stanowiących drogi wewnętrzne stwierdził: „*Odnosząc zaskarżoną uchwałę do przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. zauważyć należy, że przepis daje radzie kompetencję do podjęcia uchwały dotyczącej zasad (w szczególności nabywania, zbywania, wydzierżawiania nieruchomości), o ile jednak ustawa szczególna nie stanowi inaczej. Dla realiów sprawy ustawą szczególną jest ustawa o gospodarce nieruchomościami, a zwłaszcza (...) art. 37 ust. 4 wyznaczający jako zasadę tryb przetargowy, a jako wyjątek od zasady wyrażenie zgody na odstąpienie od trybu przetargowego. Zgodnie z ugruntowaną regułą interpretacyjną, wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco (exceptiones non sunt extendendae), a z taką sytuacją mielibyśmy do czynienia wówczas, gdyby to co ustawodawca potraktował jako odstępstwo od zasady przetargu, widzieć jako zgodę generalną, w szerokim zakresie podważającą zasadę. Z tego powodu zgoda, do wyrażenia której bezspornie upoważniona jest rada, nie może mieć charakteru ogólnego, generalnego, zwalniającego całą "klasę" adresatów. Natomiast spójna z intencją ustawodawcy i systemową wykładnią prawa będzie taka zgoda, w której rada gminy w sposób indywidualny oznaczy adresatów, wobec których odstępuje się od obowiązku przetargowego. Taki kierunek interpretacyjny znajduje odzwierciedlenie w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego (z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 3944/18, z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 690/19 - orzeczenia dostępne na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>), w których zajęto stanowisko, że upoważnienie do wyrażenia zgody - a nie do określenia ogólnych zasad czy przypadków - wskazuje, że uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych, zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego, i nie może mieć charakteru blankietowego. Jeżeli nawet przyjmie się, że uprawnienie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. oznacza uczestnictwo w zarządzaniu mieniem gminnym, przyjęcie wykładni, zgodnie z którą możliwe jest udzielenie generalnej zgody na wykonywanie czynności określonych w tym przepisie prowadzi do wyzbycia się tej kompetencji przez radę gminy. Każdorazowe zaś odstąpienie od przetargu wymaga zgody, której 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. Taki pogląd wyrażany jest także w piśmiennictwie (zob. L. Klat – Wertelecka, E. Klat-Górska, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2015, uwagi do art. 37). Oprócz powyższych argumentów Sąd chce także zwrócić uwagę na leksykalne rozumienie "zgody" jako pozwolenia na coś (Słownik języka polskiego PWN), a nadto odwołać się do systemowej wykładni prawa opartej na spójności terminologicznej i znaczeniowej pojęć prawa administracyjnego. W prawie administracyjnym zgoda ujmowana jest jako synonim pozwolenia, a więc aktu skierowanego zasadniczo do indywidualnie oznaczonego adresata. Taki charakter ma przykładowo zgoda wodnoprawna (akt administracyjny) będąca przedmiotem regulacji ustawy Prawo wodne, czy milcząca zgoda w rozumieniu art. 122a K.p.a. (niewniesienie sprzeciwu, a więc także forma załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej). W ocenie Sądu także te wskazane bezpośrednio wyżej interpretacje (...) skłaniają Sąd do potraktowania zgody udzielonej "generalnie" jako niedopuszczalnej i niezgodnej z literą prawa, z systemową wykładnią prawa oraz z intencją ustawodawcy. W konsekwencji należy zgodzić się ze skarżącym, że poprzez §2 pkt 4 i § 4 uchwały doszło*

do wykroczenia poza granicę upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa”.

Reasumując, brak podstaw prawnych do wprowadzenia w przedmiotowej uchwale generalnej zasady stosowania bezprzetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy na okres powyżej 3 lat. Odstąpienie od zasady przetargowego zawierania umów musi być zawsze traktowane jako wyjątek i nie może być nazwane "zasadą".

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/264/23 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Tuczna
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Tuczna