



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 21 października 2024 r.

Poz. 2669

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.58.2024 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 21 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) **stwierdzam nieważność uchwały nr VII/39/2024 Rady Miejskiej w Dobrodzieniu z dnia 2 października 2024 r.** w sprawie zmiany uchwały nr XVI/114/2008 z dnia 28 kwietnia 2008 r. w sprawie ustalenia zasad dotyczących nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości Gminy Dobrodzień oraz ich użyczenia, wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata – z powodu istotnego naruszenia prawa.

#### UZASADNIENIE

W dniu 2 października 2024 r. Rada Miejska w Dobrodzieniu, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465) oraz art. 34 ust. 6 i art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145), uchwałą nr VII/39/2024 z dnia 2 października 2024 r. zmieniła treść § 10 uchwały nr XVI/114/2008 z dnia 28 kwietnia 2008 r. w sprawie zasad dotyczących nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości Gminy Dobrodzień oraz ich użyczenia, wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Opolskiemu dnia 8 października 2024 roku.

Dokonując oceny niniejszej uchwały należy zwrócić uwagę, iż ustawa o samorządzie gminnym, określając kompetencje organów gminy, przekazuje je odpowiednio radzie gminy lub wójtowi, przy uwzględnieniu funkcji, jakie każdy z tych organów odgrywa w procesie realizowania zadań gminy, w tym zarządzania mieniem gminy. W sytuacji dzielenia kompetencji dotyczących gospodarowania majątkiem gminnym, każdy z organów zobowiązany jest działać w granicach swoich uprawnień.

W myśl art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady 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.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, że przez "zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości" należy rozumieć zbiór podstawowych reguł postępowania dla organu wykonawczego. Ustalane przez radę gminy zasady w zakresie rozporządzania nieruchomościami gminy stanowią wyłącznie wytyczne lub dyrektywy, które wiążą organ wykonawczy co do przesłanek i sposobu podejmowania czynności w sprawach majątkowych. Zatem, rada gminy określając "zasady gospodarowania nieruchomościami" opracowuje w tym zakresie zbiór reguł postępowania organu wykonawczego, przy czym zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać ani modyfikować ustawowej materii, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie lub uzupełnienie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 139/08, CBOSA).

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego określają także przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W oparciu o powyższe argumenty w ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miejskiej w Dobrodzieniu nr VII/39/2024 z dnia 2 października 2024 r. istotnie narusza prawo.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Dobrodzieniu zmieniła treść **§ 10 ust. 2** uchwały nr XVI/114/2008, w którym ustaliła zasady organizowania przetargu ograniczonego gminnych gruntów rolnych, uchwalając że:

„Nieruchomości stanowiące grunty rolne mogą być oddane w dzierżawę:

1) w trybie przetargu ograniczonego dla rolników indywidualnych, zamierzających powiększyć swoje gospodarstwo rodzinne (do 300 ha użytków rolnych), jeżeli siedziba ich gospodarstwa rolnego znajduje się w gminie Dobrodzień co najmniej 5 lat,

2) rolnicy indywidualni, o których mowa w pkt 1 zajmujący się hodowlą oraz będący właścicielami albo użytkownikami nieruchomości przyległych do nieruchomości będącej przedmiotem przetargu otrzymują dodatkową punktację zgodnie z zasadami i kryteriami ogłoszonego przetargu;

3) z przetargu ograniczonego wykluczeni są rolnicy indywidualni, o których mowa w pkt 1 jeżeli w okresie 5 lat przed ogłoszeniem przetargu zawarli umowę dzierżawy gruntów rolnych będących ich własnością na cele komercyjne związane z odnawialnymi źródłami energii oraz magazynami energii.”

Wprowadzone przepisy istotnie naruszają art. 40 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym o zastosowanej formie przetargu decyduje jego organizator, posiadający swobodę decydowania o formie ograniczonego lub nieograniczonego przetargu, realizowanej poprzez odpowiednie ukształtowanie warunków przetargowych. W ustawie nie zdefiniowano pojęcia "organizator przetargu". Przyjąć należy jednak, że organizatorem przetargu jest właściwy organ, tj. organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako organ wykonawczy, stosownie do treści art. 30 ustawy o samorządzie gminnym wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Wśród zadań wójta mieści się między innymi gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3). Ponadto z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Rada gminy jest natomiast organem stanowiącym (art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), którego wyłączne kompetencje określone zostały w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Organ stanowiący gminy nie jest więc władny do decydowania o formie i warunkach przetargu, te kompetencje zastrzeżone są bowiem dla organu wykonawczego gminy (por. wyrok NSA z dnia 7.12.2009 r., sygn. akt I OSK 732/09, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29.11.2001 r., sygn. akt II SA/Ol 924/11 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11.10.2007 r., sygn. akt II SA/Wr 35/07).

Mając na uwadze powyższe uznać należy za niedopuszczalne nałożenie na Burmistrza przez Radę Miejską w Dobrodzieniu obowiązku zorganizowania przetargu w konkretnej formie. Rada gminy nie posiada również uprawnień do zawężenia w akcie prawa miejscowego kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w przetargu. Ustalenie warunków przetargu należy bowiem do organizatora, czyli w tym przypadku wójta. Przedstawione argumenty odnoszą się także do przepisu **§ 10 ust. 5**, w którym zawarto wymóg, by przetargi ograniczone dotyczące dzierżawy gruntów rolnych były zakończone wyborem dzierżawcy do końca pierwszego kwartału danego roku. Do organizatora należy również wyznaczenie terminów w procedurze przetargowej.

Ponadto Rada Miejska w Dobrodzieniu w przyjętych zasadach gospodarowania nieruchomościami wprowadziła następujące przepisy:

- **§ 10 ust. 3**, zawierający warunki rozwiązywania umów dzierżawy,
- **§ 10 ust. 4**, w którym ustalono okres trwania dzierżawy gruntów rolnych,
- **§ 10 ust. 6**, stanowiący że stawka czynszu będzie aktualizowana na podstawie odpowiedniej klauzuli zawartej w umowie.

Wymienione wyżej przepisy uchwały wykraczają poza zakres delegacji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia ogólnych reguł zarządzania mieniem gminy, jednakże z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę, reprezentowaną przez jej organ wykonawczy, z nabywcą czy dzierżawcą nieruchomości (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 166/13, CBOSA). Podjęte przez Radę Miejską w Dobrodzieniu regulacje mogą stanowić elementy umowy zawieranej z dzierżawcą. Rada Miejska określając zatem jednostronnie w akcie prawa miejscowego postanowienia umowne naruszyła wyrażoną w art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061) zasadę swobody kontraktowej, ponieważ tego rodzaju zapisy mogą przyjąć jedynie zainteresowane strony w zawieranej umowie najmu lub dzierżawy.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji RP z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21.01.2009 r., sygn. akt III SA/Łd 564/08, wyrok NSA O/Z we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/98). W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawężyć i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

W ocenie organu nadzoru przyjęta przez Radę Miejską w Dobrodzieniu uchwała nr VII/39/2024 wykracza poza zakres delegacji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Za istotnie naruszające prawo należy uznać w § 1 niniejszej uchwały zapisy zmieniające § 10 ust. 2, 3, 4, 5, 6. Natomiast przyjęta w uchwale nr VII/39/2024 treść § 10 ust. 1 powiela obowiązującą już treść przepisu zachodzi zatem konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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 (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935) 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  
Dyrektor  
Wydziału Prawnego i Nadzoru  
Radca Prawny

*Joanna Sachanbińska*