



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 17 grudnia 2015 r.

Poz. 5167



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131. 566 .2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 16 grudnia 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr X/49/2015 Rady Gminy Wysokie z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości z zasobu nieruchomości Gminy Wysokie oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, w części obejmującej § 1 ust. 1 w brzmieniu: „oraz w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość”, § 9, §13 ust. 1, § 16 ust. 2, § 18 ust. 2, ust. 3 i ust. 5, § 19, § 20

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/49/2015 Rady Gminy Wysokie z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości z zasobu nieruchomości Gminy Wysokie oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, w części obejmującej § 1 ust. 1 w brzmieniu: „oraz w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość”, § 9, §13 ust. 1, § 16 ust. 2, § 18 ust. 2, ust. 3 i ust. 5, § 19, § 20.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/49/2015 Rady Gminy Wysokie została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 listopada 2015 r.

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.) Rada Gminy Wysokie określiła zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Z mocy powołanego w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Do takich aktów należy zaliczyć uchwałę, podejmowaną na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z tym przepisem, 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, 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 i to zawieranych na okres oznaczony powyżej 3 lat lub czas nieoznaczony 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.

W § 1 ust. 1 Rada Gminy postanowiła, iż określa się zasady gospodarowania nieruchomościami gruntowymi i zabudowanymi przez Wójta Gminy Wysokie w zakresie nabywania, zbywania i obciążania oraz ich wydzierżawiania lub najmu na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony *oraz w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.*

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja w zakresie słów: „*w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość*” została podjęta bez podstawy prawnej, z przekroczeniem granic upoważnienia przysługującego Radzie Gminy.

Dokonując wykładni przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zauważyć trzeba, że składa się on z trzech części.

Przepis ten w pierwszej części nakłada na radę gminy obowiązek w postaci uregulowania w drodze uchwały zasad obrotu nieruchomościami (nabywania, zbywania, obciążania oraz wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości) na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

Z kolei druga część stanowi także obowiązek podejmowania każdorazowo uchwały w sytuacji, gdy po umowie zawartej na okres do trzech lat strony zawierają kolejne umowy dotyczące tej samej nieruchomości.

W trzeciej części natomiast ustawodawca postanowił, że do czasu wydania przez radę gminy uchwały w przedmiocie określenia zasad obrotu nieruchomościami (nabywania, zbywania, obciążania oraz wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości) wójt może dokonywać tych czynności za zgodą rady gminy.

Z treści analizowanego przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, wyprowadzić można dwojakiemu rodzaju obowiązek podejmowania uchwał przez radę gminy w sprawach majątkowych, przekraczających zakres zwykłego zarządu, a mianowicie:

- obowiązek uchwalenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej - a do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy;
- obowiązek podejmowania uchwał w przypadku zawierania przez te same strony kolejnych umów po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Zdaniem organu nadzoru, popartym orzecznictwem sądownoadministracyjnym (por. m.in. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 502/10 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 września 2014r.- sygn. akt II SA/Ol 732/14), omawiany przepis nie stanowi podstawy prawnej do podjęcia przez

radę gminy zasad, a zatem generalnych regulacji, w drodze aktu prawa miejscowego, co do umów zawieranych na okres do trzech lat.

Obowiązku podejmowania uchwał przez radę gminy w sytuacji zawierania kolejnych umów krótkotermych, nie można postrzegać jako obowiązku uchwalania zasad w tym zakresie, w postaci aktu generalnego odnoszącego się do abstrakcyjnych odbiorców i abstrakcyjnych nieruchomości (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 31 stycznia 2012 r. sygn. akt II SA/Ol 1033/11, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 49/09 oraz z dnia 25 września 2009 r. sygn. akt II SA/Op 247/08).

Mając na uwadze obowiązującą treść art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym należy wskazać, że ustawą z dnia 22 lipca 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 173, poz. 1218), ustawodawca rozszerzył obowiązki rady gminy w omawianym zakresie i oprócz obowiązku stanowienia zasad zarządu nieruchomości, ustanowił obowiązek wydawania uchwał w przypadku, gdy po umowach zawartych na czas do lat 3 zostają zawarte kolejne umowy dotyczące tych samych nieruchomości przez te same strony. Podkreślić także trzeba, iż nowelizując omawiany przepis, ustawodawca oddzielił redakcyjnie, za pomocą znaków interpunkcyjnych w postaci średników, obowiązek uchwalania zasad od obowiązku wydawania uchwał w przedmiocie kolejnych umów. W tej sytuacji oczywistym jest, iż obowiązku podejmowania uchwał przez radę w sytuacji zawierania kolejnych umów, nie można postrzegać jako obowiązku uchwalania zasad w tym zakresie, w postaci aktu generalnego odnoszącego się do abstrakcyjnych odbiorców i abstrakcyjnych nieruchomości. Gdyby ustawodawca chciał nadać uchwałom (uchwale) rangę zasad (aktu generalnego) dałby temu wyraz wprost, tak jak w części pierwszej tej jednostki redakcyjnej odnoszącej się do nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości.

Zatem przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym stanowi o uprawnieniu uchwalania przez radę gminy zasad obrotu nieruchomościami gminnymi, w tym wydzierżawiania i wynajmowania, ale tylko w przypadku okresu dłuższego niż trzy lata lub na czas nieokreślony. Stąd, na zasadzie tego przepisu rada gminy nie posiada uprawnień do stanowienia zasad co do wynajmu i wydzierżawiania nieruchomości na okres krótszy niż trzy lata.

W szczególności Rada Gminy nie może stanowić zasad obejmujących generalną zgodę na bezprzetargowe zawieranie umów użytkowania, najmu i dzierżawy zawieranych na okres do 3 lat, nawet jeśli dotyczą one kolejnych umów, zawieranych z tym samym podmiotem i co do tej samej nieruchomości.

W świetle uregulowań ustawowych (art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami), zgoda rady gminy na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umowy wymagana jest w wypadku, gdy umowa zawierana jest na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Tym samym oddanie w użytkowanie, najem lub dzierżawę nieruchomości stanowiącej własność gminy na czas krótszy niż 3 lata nie wymaga, w świetle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, przeprowadzenia przetargu, a tym samym wyrażenie zgody na bezprzetargowy tryb zawarcia takiej umowy jest bezprzedmiotowe.

Powyższą argumentację należy odnieść również do § 13 uchwały, zgodnie z którym *nieruchomość lub lokal może zostać wydzierżawiona oraz wynajmowana przez Wójta na okres dłuższy niż 3 lata także w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość z zastrzeżeniem ust. 3* oraz do § 16 ust. 2, w którym Rada odnosi się do umów zawartych na czas określony do 3 lat.

Zgodnie z § 9 uchwały, w uzasadnionych przypadkach nieruchomości gminne mogą być zamienione na nieruchomości stanowiące własność osób prawnych lub osób fizycznych.

Stosownie do treści art. 15 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem zamiany na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych lub osób prawnych.

Użyte przez Radę sformułowanie „w uzasadnionych przypadkach” jest nieprecyzyjnym, niedookreślonym zwrotem, którego zastosowanie w treści uchwały jest niedopuszczalne. Tym samym uchwała formułuje dyrektywę o niejasnej treści poprzez odwołanie się do kategorii ocenianych niejednoznacznie.

Regulacja przyjęta przez Radę Gminy pozostawia swobodnemu uznaniu Wójta ocenę spełniania ustalonego warunku możliwości dokonania zamiany nieruchomości gminnych na nieruchomości stanowiące własność osób prawnych lub osób fizycznych. Zatem to właśnie Wójt będzie decydował, czy w konkretnym przypadku zachodzą szczególne okoliczności sprawy i dopuszczalne jest dokonanie takiej zamiany.

W konsekwencji uznać należy, iż § 9 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Regulacja ta nie stanowi wypełnienia upoważnienia przysługującego Radzie z mocy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, nie wprowadza bowiem żadnych zasad, uzależniając dopuszczalność dokonania zamiany nieruchomości od uznania Wójta, który decydował będzie w każdej indywidualnej sprawie, czy zaistniał „uzasadniony przypadek”.

Uchwała Nr X/49/2015 jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze gminy.

Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Stosownie do § 16 ust. 2 uchwały, wyraża się zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy oraz upoważnia się Wójta do zawierania, po upływie umowy zawartej na czas oznaczony do 3 lat, na kolejny okres umów z dotychczasowym dzierżawcą lub najemcą, jeżeli oddanie w dzierżawę lub najem następuje:

- 1) na rzecz osoby, która wybudowała na nieruchomości stały obiekt budowlany,
- 2) w celu uregulowania stanu prawnego władania gruntem pod garażem lub budynkiem gospodarczym,
- 3) w celu posadowienia garażu przenośnego w tym blaszanego,
- 4) na tereny zielone,
- 5) pod uprawę warzyw lub na cele rolne,
- 6) w celu uregulowania stanu prawnego zagospodarowania części nieruchomości przyległej do nieruchomości stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osoby ubiegającej się o dzierżawę lub najem nieruchomości,
- 7) na cele użyteczności publicznej, nie służące działalności zarobkowej,
- 8) na rzecz innej jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa,
- 9) na rzecz samorządowych jednostek organizacyjnych.

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje uchwały nie znajdują podstaw prawnych.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie może stanowić generalnych zasad dotyczących odstąpienia od przetargowego trybu zawarcia umów, o których stanowi § 16 ust. 2 uchwały.

W myśl 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 ustanawia 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.

Należy jednak podkreślić, iż wskazana regulacja art. 37 ust. 4 zdanie 2 ustawy nie daje podstaw do działania rady w tym zakresie w sposób generalny. Odstąpienie od zasady przetargowego zawierania umów musi być zawsze traktowane jako wyjątek i nie może być nazwany „zasadą”. Takie rozumienie art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami przyjmuje również orzecznictwo sądownoadministracyjne.

W wyroku z dnia 19 września 2008 r. (sygn. akt II SA/GI 726/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził, że „wyrażenie zgody w trybie art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie może jednak nastąpić w drodze aktu prawa miejscowego jako normy abstrakcyjnej. Wszak upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, jednoznacznie przewiduje, iż podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych należy do kompetencji rady, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Ustawą szczególną jest zaś ustawa o gospodarce nieruchomościami, która wprowadziła wymóg przetargowego trybu zawierania m.in. umów użytkowania, dzierżawy, najmu na czas dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony. Upoważnienie z art. 37 ust. 4 zdanie 2 nie może być interpretowane jako upoważnienie ustawowe do stanowienia aktów prawa miejscowego, jako że właśnie ta ustawa określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. Stąd też akty prawa miejscowego nie mogą regulować odmiennie zasad ustawowych”.

Także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 8 marca 2011r. (sygn. akt II SA/Lu 74/11) stwierdził, że „wyrażenie zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy i najmu na czas dłuższy niż 3 lata, jakkolwiek dopuszczalne, o czym stanowi wprost art. 37 ust. 4 zd. 2 u.g.n. nie może mieć charakteru generalnego. Przepis ten ma charakter uprawniający, co oznacza, iż właściwy organ może prawo pierwszeństwa przyznać. Skoro rozstrzygnięcie ma dotyczyć nadania uprawnień o charakterze podmiotowym, to adresaci takiego aktu winni być zindywidualizowani, daje to bowiem radzie możliwość dokonania – koniecznego przy przepisach uprawniających, wyważenia argumentów i oceny zasadności przyznania takiego uprawnienia.”.

Należy zatem uznać, iż użyte w art. 37 ust. 4 zdanie 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami sformułowanie: „mogą wyrazić zgodę” jednoznacznie wskazuje, że uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego. W sytuacji, gdy organ wykonawczy zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umowy, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady.

Tym samym Rada Gminy Wysokie nie może zawrzeć w uchwale, wydanej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, generalnych przesłanek odstąpienia od obowiązkowego trybu zawarcia umów użytkowania, dzierżawy i najmu.

Zgoda na pominięcie trybu przetargowego musi być bowiem udzielona każdorazowo w stosunku do konkretnej sytuacji rozpatrywanej indywidualnie.

Mając zatem na względzie przyjętą przez Radę Gminy regulację § 16 ust. 2 uchwały Nr X/49/2015, należy stwierdzić, iż została przyjęta z istotnym naruszeniem prawa, w szczególności z powołanym przepisem art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z § 18 uchwały, wysokość podstawowej stawki czynszu powinna uwzględniać położenie nieruchomości oraz cel na jaki nieruchomość jest wydzierżawiana lub wynajmowana (ust. 2).

Wójt zarządzeniem waloryzuje corocznie stawki czynszu (ust. 3)

O zmianie czynszu zawiadamia się stroną umowy do końca I kwartału (ust. 5).

Stosownie do § 19 uchwały, czynsz jest płatny do 30 kwietnia za dany rok kalendarzowy w przypadku rozliczenia rocznego, lub w innym terminie określonym w umowie.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały podjęte bez podstawy prawnej, z przekroczeniem granic upoważnienia przysługującego Radzie Gminy.

Z art. 18 ust. 1 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym upoważniającego Radę do uchwalenia "zasad wydzierżawiania nieruchomości" nie wynika kompetencja do regulowania przez organ stanowiący gminy kwestii związanych z ustalaniem stawek czynszu, jego składowych oraz wskazywanie terminu płatności czynszu.

Pod pojęciem „zasad” należy rozumieć ogólne, określone przez radę reguły i wytyczne dotyczące sposobu gospodarowania mieniem gminny, które winien uwzględnić wójt realizując zadania w zakresie gospodarowania mieniem gminnym. Znajduje to potwierdzenie w art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Na podstawie ust. 2 tego przepisu w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępnione z zasobu (w tym ustalanie stawek czynszu najmu i dzierżawy z zasobu gminnego). 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, który ustala stawki czynszu.

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 (...)*”.

Skoro z przepisów ustawowych wynika uprawnienie dla organu wykonawczego do ustalania wysokości czynszu, jego składowych oraz terminu płatności czynszu, to brak jest podstaw prawnych do tego, aby organ ten mógł dokonywać wskazanych czynności na podstawie upoważnienia organu stanowiącego, wyrażonego w formie uchwały.

Rada Gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (zob. wyrok NSA z dnia 25 października 1999r., sygn. I SA/Ka 1628/99).

Jak stanowi § 20 uchwały, wójt może bez zgody Rady oddawać gminnym jednostkom organizacyjnym posiadającym osobowość prawną i spółkom z udziałem Gminy, nieruchomości w użyczenie, gdy jest to niezbędne dla realizacji zadań Gminy i gdy jest to społecznie lub ekonomicznie uzasadnione (ust. 1). Wójt może bez zgody Rady oddawać w użyczenie nieruchomości osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, sportową, turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego (ust. 2).

Z powyższych regulacji wynika zatem, iż Wójt może oddawać nieruchomości w użyczenie bez zgody Rady Gminy tylko w określonych w uchwale sytuacjach.

Wprowadzenie powyższej regulacji nie znajduje uzasadnienia.

Analiza cytowanego na wstępie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym przepisu prowadzi do wniosku, że rada, jako organ stanowiący i kontrolny w stosunku do wójta jest upoważniona jedynie do wyrażenia zgody na czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu, takie jak nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości oraz ich wydzierżawianie lub wynajmowanie, przy czym przez "obciążenie nieruchomości" rozumieć należy ustanowienie na niej użytkowania wieczystego lub ograniczonego prawa rzeczowego (służebności gruntowej, hipoteki, użytkowania, zastawu, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz hipoteki.). W innych, niewymienionych w powołanym przepisie sprawach, decyzje gospodarcze może podejmować samodzielnie organ wykonawczy, w ramach uprawnienia do gospodarowania mieniem.

Przepis art. 18 ust.2 pkt 9 lit. a nie tylko nie zawiera podstawy do wyrażenia przez radę gminy zgody na użyczenie nieruchomości przez wójta, ale także nie upoważnia rady do objęcia zakresem zasad, o których mowa w tym przepisie, użyczenia nieruchomości.

Skoro ustawodawca nie wymienił w tym przepisie umów użyczenia, zasadne jest, że w tym zakresie organ gminy działa samodzielnie i brak podstawy prawnej do stanowienia w formie aktu prawa miejscowego zasad zawierania takich umów. Kompetencji rady gminy w tym zakresie nie można domniemywać z treści art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jako że z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, gospodarowanie mieniem komunalnym należy do organu wykonawczego gminy, co koreluje z treścią art. 11 i art. 25 w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zatem do czynności organu wykonawczego gminy w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, ustawodawca zaliczył także ich użyczenie (art. 25 ust. 2 w zw.z art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy o gospodarce nieruchomościami).

W wyroku z dnia 28 października 2014 r. -sygn. akt II SA/Ol 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.*”

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/49/2015 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

Przemysław Czarnek

Otrzymuje:

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