



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 stycznia 2016 r.

Poz. 110



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.576.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 23 grudnia 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XV/118/2015 Rady Gminy Łuków z dnia 16 listopada 2015r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Łuków oraz ich wydzierżawiania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieokreślony, w części obejmującej jej § 6 ust. 4 i ust. 5 oraz § 9.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/118/2015 Rady Gminy Łuków z dnia 16 listopada 2015r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Łuków oraz ich wydzierżawiania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieokreślony, w części obejmującej jej § 6 ust. 4 i ust. 5 oraz § 9.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XV/118/2015 Rady Gminy Łuków została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 listopada 2015 r.

W podstawie prawnej uchwały zostały powołane przepisy 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 2015 r., poz. 1774, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej kompetencji 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.

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 u.s.g. Stąd też określenie tych zasad może dotyczyć wyłącznie czynności prawnych wymienionych w tym przepisie, w tym umów dzierżawy i najmu 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 szczególnie zawierają regulację zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi gminny zasób nieruchomości. W pierwszym rzędzie wskazać należy, iż zasady takie określa ustawa o gospodarce nieruchomościami (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2011 r., II SA/Lu 74/11).

W § 6 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że *nieodpłatne obciążenie nieruchomości służebnościami wymaga odrębnej zgody Rady – w formie uchwały, z uwzględnieniem ust. 5”*.

Wójt może nieodpłatnie obciążać nieruchomości służebnościami gruntowymi i przesyłu na rzecz jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa (ust. 5).

Zdaniem organu nadzoru, powyższe regulacje w sposób istotny naruszają art. 14 ust. 2 zd. 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 2014 r., poz. 121, ze zm.) są: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka – wymaga zgody Rady Gminy.

Zdaniem organu nadzoru, zgoda rady gminy na zawarcie umów, 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.

Ponadto, z treści art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, iż nie ma możliwości obciążania nieodpłatnie nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego na rzecz innych podmiotów niż Skarb Państwa lub inne jednostki samorządu terytorialnego (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt III CZP/70/10). W uzasadnieniu tej uchwały stwierdzono między innymi, że o rygorystycznie, z jakim ustawodawca potraktował kwestię odpłatności związanej z obrotem nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, świadczy fakt, że możliwość odejścia od pełnej odpłatności jest ściśle ograniczona przedmiotowo i podmiotowo. Odnosi się ona bowiem jedynie do kilku czynności prawnych (sprzedaży, zamiany, obciążenia nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi i oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste) oraz oznaczonych podmiotów (Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego). Wyjątki te nie mogą być interpretowane rozszerzająco.

Szczególny charakter unormowań zawartych w art. 14 ust. 1-4 ustawy o gospodarce nieruchomościami podkreśla wyraźne uregulowanie ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych oraz konieczność uzyskania zgody poprzedzającej zawarcie omawianych umów.

Rada Gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie aktem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu, bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02-Fin. Kom. 2003/4/53, wyrok WSA w Opolu z dnia 9 października 2014 r., II SA/Op 336/14).

Ponadto, w § 9 przedmiotowej uchwały Rada określiła, że *upoważnia się Wójta do zawierania w trybie bezprzetargowym kolejnych umów dzierżawy lub najmu nieruchomości w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość*.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja 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 upoważnia radę gminy do 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 o kompetencjach rady gminy do wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy po umowie zawartej na okres do trzech lat, dotyczącej tej samej nieruchomości pomiędzy tymi samymi stronami.

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 upoważnienie rady gminy do podejmowania dwojakiego rodzaju uchwał w sprawach majątkowych, przekraczających zakres zwykłego zarządu, a mianowicie:

- uchwalania 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 szczególnie nie stanowią inaczej - a do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy;
- uchwał o wyrażeniu zgody na zawarcie umowy 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.

Kompetencji rady gminy do podejmowania uchwał o wyrażeniu zgody na zawarcie kolejnej umowy krótkotrwałej, nie można postrzegać jako upoważnienia do 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 kompetencje rady gminy w omawianym zakresie i oprócz stanowienia zasad zarządu nieruchomości, upoważnił radę do 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, uchwalanie zasad od wydawania uchwał w przedmiocie kolejnych umów. W tej sytuacji oczywistym jest, iż podejmowania uchwał przez radę o wyrażeniu zgody na zawarcie kolejnej umowy, nie można postrzegać jako uchwalania zasad w tym zakresie, w postaci aktu generalnego. 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.

Oddanie w użytkowanie, najem lub dzierżawę nieruchomości stanowiącej własność gminy na czas krótszy niż 3 lata nie wymaga zatem, w świetle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, przeprowadzenia przetargu, a tym samym upoważnienie Wójta do zawierania w trybie bezprzetargowym takiej umowy jest bezprzedmiotowe.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/118/2015, 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

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Łuków,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Łuków.