



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 sierpnia 2022 r.

Poz. 5180

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.732.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/496/22 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XII/128/19 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 30 października 2019 r. w sprawie określenia zasad zbywania, nabywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, w tym zawierania kolejnych umów dzierżawy lub najmu po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat, w całości, jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2022 r. Rada Miejska Cieszyna podjęła uchwałę Nr XLI/496/22 w sprawie zmiany uchwały Nr XII/128/19 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 30 października 2019 r. w sprawie określenia zasad zbywania, nabywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, w tym zawierania kolejnych umów dzierżawy lub najmu po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 lipca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z 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.* Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 maja 2008 roku, sygn. akt: II SA/Wr 139/08, Legalis nr 561801 *zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania to zbiór podstawowych reguł postępowania obowiązujących wójta. Rada gminy określając zasady gospodarowania nieruchomościami powinna opracować zbiór reguł postępowania organu wykonawczego we wspomnianym zakresie, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę, reprezentowanej przez jej organ wykonawczy. Ponadto zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać ani też modyfikować już ustawowo uregulowanej materii. Powinny raczej stanowić dopełnienie i uzupełnienie tych regulacji.*

Do podstawowych zasad działania organów administracji publicznej należy zasada praworządności (legalizmu), to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi

konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Zauważyć należy, że rada gminy – jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – została wyposażona w określone kompetencje w zakresie gospodarowania mieniem gminy, jednakże są one wyjątkami od zasady przyznającej wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta pierwszeństwo w gospodarowaniu i zarządzaniu mieniem gminnym, do których nie można stosować wykładni rozszerzającej. Zgodnie bowiem z uregulowaniem przyjętym w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym samo gospodarowanie mieniem komunalnym gminy należy do organu wykonawczego. Powyższe znajduje potwierdzenie również w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, która w art. 11 ust. 1 ustanawia regułę reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego przez ich organy wykonawcze, natomiast w art. 25 ust. 1 tej ustawy, wskazuje, że organy wykonawcze gospodarują gminnym zasobem nieruchomości. Z kolei zgodnie z 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.

Mając na uwadze powyższe przepisy za niezgodne z prawem należy uznać regulacje zawarte w § 1 pkt 1 uchwały.

W analizowanym przypadku Rada jest upoważniona wyłącznie do określenia zasad zbywania, nabywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, w tym zawierania kolejnych umów dzierżawy lub najmu po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat, a nie do określenia sposobu zbycia udziału w nieruchomości (tj. przetargu). Sposób zbycia nieruchomości bądź udziału w nieruchomości mieści się w szeroko rozumianej sferze gospodarowania mieniem komunalnym, która zastrzeżona jest do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego miasta. Wobec powyższego przepis 1 pkt 1 uchwały został podjęty z przekroczeniem delegacji art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy.

Dodatkowo należy zauważyć, że przepisem § 1 pkt 1 uchwały Rada Miejska Cieszyna wprowadziła uregulowania, które dotyczą nie nieruchomości ale udziałów gminy w pomieszczeniach, które nie mogą być zbyte jako odrębna nieruchomość.

Zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy Nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli: przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej części, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości.

W art. 40 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami dalej, jako „ustawa” ustawodawca ustanowił cztery formy przetargu. Zgodnie jednak z art. 40 ust. 3 tej ustawy, decyzję o zastosowanej formie przetargu ustawodawca pozostawił organizatorowi przetargu. W myśl art. 38 ust. 1 ustawy przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza właściwy organ. Zgodnie natomiast z art. 4 pkt 9 ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o właściwym organie należy przez to rozumieć organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa. Z przepisów powyższych wynika zatem, że organizatorem przetargu w gminie Cieszyn w zakresie zbycia udziałów w nieruchomości stanowiących własność Gminy Cieszyn jest Burmistrz Cieszyna, więc to ten organ decyduje o zastosowanej formie przetargu i jego celu.

Natomiast zgodnie z art. 40 ust. 2a ustawy *Przetarg ograniczony organizuje się, jeżeli warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób.*

W ocenie organu nadzoru przepis § 1 pkt 1 uchwały wkracza w kompetencje organu wykonawczego, a tym samym istotnie narusza prawo, to jest art. 37 ust. 2 pkt 6, art. 40 ust. 2a ustawy.

Organ stanowiący gminy nie był władny do decydowania o formach przetargu wskazanych w uchwale, gdyż kompetencje te zastrzeżone są dla organu wykonawczego gminy. Za niezgodny z prawem należy zatem uznać każdy przepis uchwały, który ujmuje określone zagadnienie w sposób sprzeczny z materią ustawową (por. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, wyrok WSA w Opolu z dnia

7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 62/09, wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08, dostępne pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> oraz wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 627/09, LEX nr 566006).

Jednocześnie w art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca upoważnił radę gminy, powiatu i sejmik województwa, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, do podjęcia uchwały o odstąpieniu od zbycia w drodze przetargu nieruchomości:

1) przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmiot, dla którego są to cele statutowe i którego dochody przeznaczają się w całości na działalność statutową;

2) zabudowanych na podstawie zezwolenia na budowę lub których zabudowa została zalegalizowana zgodnie z procedurami przewidzianymi w odrębnych przepisach, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się osoba, która dzierżawi lub użytkuje nieruchomość na podstawie umowy zawartej na co najmniej 10 lat.

W ocenie organu nadzoru uprawnienia rady gminy wynikające z art. 37 ust. 3 ww. ustawy nie mogą mieć charakteru generalnego. Zwolnienie powinno dotyczyć konkretnego przypadku i okoliczności wskazujących na możliwość skorzystania z wyjątku, jakim jest zbywanie nieruchomości w drodze bezprzetargowej. Wobec powyższego przedmiotowa materia nie może być uregulowana w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego zawierającej normy generalne i abstrakcyjne.

Ponadto materia uregulowana § 1 pkt 2-5 uchwały, uchylająca poszczególne pozycje (adresy budynków) w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia oraz określająca **Wykaz wyłączonych ze zbycia budynków lub lokali mieszkalnych w budynkach, które zostały ujęte w projekcie pn. „Program wymiany nieefektywnych źródeł ciepła w budynkach komunalnych” co najmniej na czas realizacji projektu i w okresie jego trwałości** należy do sfery wykonawczej i jako taka nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie bowiem z art. 35 ustawy właściwy organ, którym w tym przypadku jest organ wykonawczy gminy (art. 4 pkt 9 ustawy), sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Rada Miejska nie jest więc podmiotem uprawnionym do publikowania wykazu budynków lub lokali mieszkalnych przeznaczonych lub nieprzeznaczonych do zbycia.

W niniejszej sprawie w dniu 4 sierpnia 2022 r. do Wydziału Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach wpłynęły wyjaśnienia Burmistrza Miasta Cieszyna. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie z przyczyn szczegółowo opisanych powyżej.

Również wymaga wskazania, że zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz z art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem i sprowadza się do sprawdzania zgodności z prawem aktów prawnych stanowiących przez organy gminy. W przypadku stwierdzenia naruszenia obowiązującego prawa organ nadzoru może stosować, określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym, środki nadzoru. Jedynym kryterium, które brane jest pod uwagę przez organ nadzoru przy ocenie aktów podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest kryterium legalności. Ocena, czy uchwała lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego wymaga wzruszenia, jest wyłączną domeną organu nadzoru, natomiast postępowanie w tego rodzaju sprawach może być prowadzone tylko z urzędu. Organ nadzoru dokonuje ww. oceny legalności samodzielnie i niezależnie od innych instytucji publicznych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 291/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem organu nadzoru, argumenty podniesione przez Gminę w odpowiedzi na zawiadomienie, a odnoszące się do uchwały Nr XII/128/19 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 30 października 2019, wskazujące, że uchwała była przedmiotem postępowania nadzorczego i nie została zakwestionowana, nie wpływają na ocenę legalności uchwały Nr XLI/496/22 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XII/128/19 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 30 października 2019 r.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 grudnia 2018 roku, sygn. akt: I OSK 4097/18 (Legalis nr 1857987) *na gruncie postępowania w sprawach nadzoru nad działalnością gminną nie można mówić o "utrwalonej praktyce rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym*

w odniesieniu do uchwał, które nie stały się przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego. Jeżeli wojewoda nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do jakiejś uchwały, to jeszcze nie oznacza, że rozstrzygnął o jej legalności w konkretnym stanie faktycznym i prawnym. Fakt ten oznacza jedynie, że wojewoda nie znalazł podstaw do wszczęcia postępowania nadzorczego w stosunku do danej uchwały (zarządzenia). Przy tym mógł się pomylić w tej kwestii, zaś jego decyzja w tym względzie nie podlega żadnej weryfikacji w trybie przewidzianym przez prawo. Zatem twierdzenie, że określona uchwała jest zgodna z prawem, bo nie została zakwestionowana w postępowaniu nadzorczym przez organ nadzoru jest z gruntu fałszywe, ponieważ brak wszczęcia postępowania nadzorczego nie jest równoznaczny z rozstrzygnięciem sprawy legalności konkretnej uchwały organu gminy. Zresztą orzecznictwo sądowe pozwala przytoczyć setki przykładów sytuacji, w których sądy administracyjne stwierdzały nieważność uchwał niezakwestionowanych przez wojewodę w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, ale skutecznie zaskarżonych do sądu administracyjnego przez uprawniony podmiot w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLI/496/22 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XII/128/19 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 30 października 2019 r. w sprawie określenia zasad zbywania, nabywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, w tym zawierania kolejnych umów dzierżawy lub najmu po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz