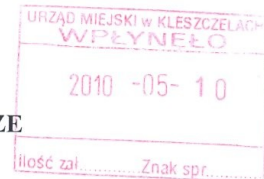


WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3
tel. (085) 741-59-78

Białystok, 06 maja 2010 r.

NK.II.KK.0911 - 82 /2010

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE



Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146 i Nr 40, poz. 230)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2 - 4, § 4 ust. 2 pkt 3, § 5 ust. 5, § 7, § 9 oraz § 10 uchwały Nr XXVI/218/10 Rady Miejskiej w Kleszczelach z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych i wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata.

UZASADNIENIE

W dniu 29 marca 2010 roku Rada Miejska w Kleszczelach podjęła uchwałę XXVI/218/10 w sprawie zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych i wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, która w dniu 6 kwietnia 2010 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż postanowienia **§ 2 ust. 2 - 4, § 4 ust. 2 pkt 3, § 5 ust. 5, § 7, § 9 oraz § 10** powyższej uchwały zostały podjęte z naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 27 kwietnia 2010 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Rada Miejska w § 2 ust. 2 uchwały ustaliła, iż przy sprzedaży nieruchomości lub oddaniu w użytkowanie wieczyste, z wyłączeniem przypadków określonych ustawą oraz przy

oddawaniu nieruchomości w dzierżawę lub najem Burmistrz przeprowadza przetarg w formie:

- 1/ przetargu ustnego nieograniczonego;
- 2/ przetargu ustnego ograniczonego;
- 3/ przetargu pisemnego nieograniczonego;
- 4/ przetargu pisemnego ograniczonego.

Jednocześnie ust. 3 tego paragrafu stanowi, iż ustalenie formy przetargu należy do Burmistrza.

Przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało, iż wskazane wyżej uregulowania uchwały stanowią sprzeczne z prawem powtórzenie zapisów ustawowych, a mianowicie art. 40 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

Istotą aktu prawa miejscowego jest brak możliwości działania organu, który realizuje delegację ustawową, polegającego na powtarzaniu lub modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Taki pogląd znajduje swoje potwierdzenie w istniejącym orzecznictwie, czego przykładem może być wyrok NSA z 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/90, który stwierdził, iż: „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna”.

Ponadto powtórzenie zapisów ustawowych stanowi naruszenie § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym za niedopuszczalne należy uznać powtórzenie obowiązujących rozwiązań prawnych w innych aktach prawa (wyrok z dnia 09.12.2008 r. II SA/Bd 806/08 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy).

Przywołany wyżej § 2 uchwały w ust. 4 zawiera uregulowanie, zgodnie z którym przy oddawaniu nieruchomości w dzierżawę lub najem Burmistrz może odstąpić od przetargu w przypadku:

- 1/ umów zawieranych na czas nie dłuższy niż 3 lata;
- 2/ przedłużenia czasu trwania umów uprzednio zawartych;
- 3/ innych – niewymienionych w pkt 1 i 2 – z ważnych przyczyn, w szczególności w przypadku przekazania nieruchomości osobom prawnym i fizycznym prowadzącym działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczą – rozwojową lub sportowo – turystyczną na cele nie związane z działalnością zarobkową.

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, iż wymienione w punkcie 1 umowy dzierżawy lub najmu zawierane na czas nie dłuższy niż 3 lata **z mocy prawa są zwolnione z obowiązku przetargowego trybu ich zawarcia.**

Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 37 ust. 4 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami ustalonym mocą postanowień art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 206, poz. 1590), 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.**

Z przepisu tego wynika, iż:

- tylko umowy najmu lub dzierżawy zawierane na okres powyżej 3 lat lub na czas nieoznaczony są objęte obowiązkiem przeprowadzenia przetargu,
- rada każdorazowo wyraża zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia wymienionych w nim rodzajów umów, i przepis ten nie upoważnia do uregulowania tych kwestii w akcie o charakterze generalnym w formie zasad gospodarowania nieruchomościami. Jednocześnie należy dodać, iż rada, nie może wyzbyć się przyznanego jej uprawnienia na rzecz organu wykonawczego.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji i wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe należy traktować jako sprzeczne z prawem.

Rada Miejska regulując kwestie dotyczące nabywania nieruchomości i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych do gminnego zasobu nieruchomości w § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały określiła, iż w zakresie ustalonym w ust. 1 Burmistrz może wykonywać wynikające z ustawy prawo pierwokupu.

Powyższe uprawnienie Burmistrza wynika wprost z art. 109 ust. 4 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami, zatem podobnie jak w przypadku kwestionowanego wcześniej zapisu § 2 ust. 2 uchwały uregulowanie § 4 ust. 2 pkt 3 stanowi sprzeczne z prawem powtórzenie zapisów ustawowych.

Przedmiotowa uchwała w § 5 ust. 5 zawiera uregulowanie, w którym Rada Miejska w sposób generalny ustosunkowała się do upoważnienia zawartego w art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami zwalniając z obowiązku zbycia w drodze przetargu

nieruchomości gruntowe przeznaczone na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz inne cele publiczne, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są celami statutowymi i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową.

Wskazany wyżej przepis art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wymaga wyrażenia zgody przez organ stanowiący w każdym indywidualnym przypadku zbycia nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego, na cele wymienione w tym artykule i na rzecz podmiotu spełniającego wymienione w tym przepisie kryteria, co wyklucza wyrażenie takiej zgody w sposób generalny odnoszący się do bliżej nieokreślonych przypadków. Jednocześnie jak stwierdzono wyżej, rada nie może wyzbyć się przyznanego jej uprawnienia na rzecz organu wykonawczego.

Rada Miejska w § 7 przedmiotowej uchwały ustaliła, iż przy oddawaniu nieruchomości w użytkowanie, dzierżawę lub najem Burmistrz może odstąpić od przetargu w przypadku:

- 1/ umów zawieranych na okres nie dłuższy niż 3 lata;
- 2/ gdy w okresie wywieszenia wykazu gruntów przeznaczonych do wydzierżawienia lub najmu lub bezpośrednio po tym okresie zostanie złożony tylko jeden wniosek o dzierżawę lub najem gruntu;
- 3/ przedłużenia czasu umów uprzednio zawartych;
- 4/ innych nie wymienionych w pkt 1 do 3 z ważnych przyczyn, w szczególności w przypadku przekazywania nieruchomości osobom prawnym i fizycznym prowadzącym działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczą – rozwojową, wychowawczą lub sportowo – turystyczną na cele nie związane z działalnością zarobkową.

Przed wszystkim należy zauważyć, iż przypadki, w których Burmistrz może odstąpić od przetargu przy oddawaniu nieruchomości w najem lub dzierżawę zostały przez Radę ustalone w kwestionowanym wcześniej § 2 ust. 4 uchwały i przy omawianiu (w uzasadnieniu przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego) tego uregulowania uchwały zostały wskazane przyczyny konieczności stwierdzenia jego nieważności.

Paragraf 9 przedmiotowej uchwały zawiera przepis stanowiący, iż Burmistrz zobowiązany jest zastrzec w zawieranych umowach dzierżawy, najmu lub użyczenia możliwości rozwiązania umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku gdyby:

- 1/ nieruchomość wykorzystywana była przez drugą stronę umowy niezgodnie z przeznaczeniem nieruchomości określonym umową;

2/nieruchomość lub jej części składowe przekazywane zostały do korzystania osobom trzecim bez zgody Burmistrza.

Z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, wynika generalna zasada, iż gospodarowanie mieniem komunalnym należy do wójta (Burmistrza). W zakresie przyznanej przez ten przepis kompetencji mieści się zawieranie umów, w tym dzierżawy, najmu czy użyczenia. W związku z powyższym, uregulowanie § 9 uchwały stanowi sprzeczne z prawem wkroczenie przez Radę w kompetencję Burmistrza do kształtowania treści zawieranych umów.

Mocą postanowień § 10 przedmiotowej uchwały, Rada Miejska nałożyła na Burmistrza obowiązek ustalenia w drodze zarządzenia zasad określania i negocjacji opłat z tytułu użytkowania, dzierżawy lub najmu, sprecyzowania w nich zasad ustalania opłat wywoławczych w przypadku trybu przetargowego i kryteriów różnicowania wysokości opłat dla tego celu oraz ustalania opłaty w trybie bezprzetargowym.

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej regulacje zostały podjęte bez podstawy prawnej. Takiej podstawy nie może stanowić przywołany w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Przeprowadzona analiza ponadto wykazała, iż zarówno ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) jak również inne akty prawne nie zawierają przepisu upoważniającego do nałożenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązku wydawania określonych zarządzeń przez Burmistrza dotyczących gospodarowania mieniem komunalnym.

Uchwała rady gminy, jako akt prawa miejscowego, może normować jedynie te sprawy, które zostały jej przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Akt prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w tzw. upoważnieniu, nawet wtedy, gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany ani rozszerzająco ani zawężająco. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego” - (III SA/Łd 655/07).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowych zapisów uchwały Nr XXVI/218/10 jest zasadne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Miejska w Kleszczelach.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO
Elżbieta Stupak
Elżbieta Stupak
DYREKTOR WYDZIAŁU NADZORU I KONTROLI