

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.131.2015.TDom

z dnia 6 sierpnia 2015 r.

Rada Gminy w Trzebiechowie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy w Trzebiechowie z dnia 1 lipca 2015 r. Nr VI/43/2015 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, ich wydzierżawiania, wynajmowania lub użyczenia na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony oraz zwierania kolejnych umów, w części dotyczącej:

- §1 ust. 1 w zakresie zwrotu „*lub użyczenia*”;
- §2 ust. 1 w zakresie zwrotu „*lub użyczenia*”;
- §5 ust. 1;
- §10 w zakresie zwrotu: „*i użyczeniu*”.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Trzebiechowie w dniu 1 lipca 2015 r. podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, ich wydzierżawiania, wynajmowania lub użyczenia na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony oraz zwierania kolejnych umów. Uchwała doręczona została organowi nadzoru 7 lipca 2015 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdził, że narusza ona istotnie prawo, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit „a”, art. 21 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.).

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 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 przewiduje, aktywny - aczkolwiek ograniczony do form i przypadków w nim określonych - udział rady gminy w gospodarowaniu nieruchomościami gminnymi. Analiza cytowanego przepisu prowadzi więc 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, zasadny jest wniosek, 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 z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2015.782 j.t.). 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 rezultacie istotnie narusza prawo §1 ust. 1, §2 ust. 1, §10 badanej uchwały w zakresie w jakim regulują zasady użyczenia nieruchomościami Gminy Trzebiechów.

Istotnie narusza prawo także §5 ust. 1 uchwały, w którym Rada Gminy upoważniła Wójta do nabywania na rzecz Gminy nieruchomości po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Budżetowej Rady Gminy Trzebiechów. Zgodnie z art. 21 ust. 1, 3 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Z punktu widzenia usytuowania w systemie samorządu terytorialnego, komisje rady gminy nie są ani organami gminy (jako wspólnoty terytorialnej), ani organami samorządu terytorialnego (jako aparatu zarządzania wspólnotą terytorialną). Jakkolwiek są przewidziane przez ustawę o samorządzie gminnym, to jednak prawodawca nie wyposaża ich w żadne uprawnienia własne i o charakterze władczym i nie przypisuje im jakichkolwiek zadań administracji publicznej. Wobec opisanego statusu prawnego komisji rady gminy, należy podkreślić, że komisje rady nie mogą pełnić funkcji sankcjonujących niektóre działania wójta, o ile nie wynika to z regulacji ustawowej. Oznacza to, nie można uzależnić podjęcia określonego rozstrzygnięcia przez wójta od pozytywnej opinii właściwej komisji rady. Zasadę taką mogą wprowadzić tylko przepisy ustawy szczególnej. W tym stanie prawnym istotnie narusza prawo §5 ust. 1 badanej uchwały, albowiem bezprawnie uzależnia on nabycie nieruchomości przez Wójta od pozytywnej opinii Komisji Budżetowej Rady Gminy Trzebiechów.

Wobec postanowienia § 11 ust. 3 uchwały, organ nadzoru uważa za wskazane wyjaśnienie kwestii zasad zawierania kolejnych umów dzierżawy lub najmu nieruchomości na rzecz dotychczasowych najemców lub dzierżawców. Przywołane postanowienie uchwały choć nie narusza prawa to może budzić wątpliwości interpretacyjne co do trybu zawarcia kolejnej umowy dzierżawy czy najmu z dotychczasowym najemcą lub dzierżawcą. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit „a” ustawy o samorządzie gminnym uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie dzierżawy 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. Rada Gminy w §11 ust. 3 upoważniła Wójta do zawierania kolejnych umów najmu i dzierżawy nieruchomości z dotychczasowymi najemcami i dzierżawcami, tym samym Rada Gminy nie będzie już władna do wyrażania w drodze odrębnych uchwał zgody na zawarcie takich umowy. Organ nadzoru jednakże zwraca uwagę, że odrębnie rozpatrywać należy kwestię wpływania przez radę na samą możliwość zawarcia umowy dzierżawy i najmu z dotychczasowym najemcą lub dzierżawcą, oraz kwestię wpływania przez ten organ na zastosowany przez organ wykonawczy tryb zawarcia takiej umowy (chodzi tu przede wszystkim o wybór między trybem przetargowym i bezprzetargowym). Innymi słowy, należy mieć na względzie, że odrębnie unormował ustawodawca sprawę udziału rady gminy z zakresie możliwości zawierania przez wójta takich umów, odrębnie zaś sprawę wpływu tego organu na tryb ich zawierania. Ustawodawca w art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami przesądził, że umowy najmu lub dzierżawy nieruchomości na okres powyżej 3 lat lub na czas nieokreślony, zawierane są w drodze przetargu, i to niezależnie od tego czy umowa jest kolejną umową zawieraną z dotychczasowym najemcą czy dzierżawcą nieruchomości. Kwestia ta jest obojętna dla wyboru trybu oddania nieruchomości w najem czy dzierżawę. Tak więc w sytuacji kiedy Wójt Gminy Trzebiechów będzie miał wolę zawarcia umowy dzierżawy czy najmu nieruchomości z dotychczasowym najemcą lub dzierżawcą, to bez postępowania przetargowego będzie mógł to uczynić tylko gdy kolejna umowa zostanie zawarta na okres do 3 lat. W przypadku gdy umowa taka miałaby wiązać przez dłuższy okres lub

na czas nieokreślony, wówczas Wójt będzie mógł zawrzeć kolejną umowę z dotychczasowym najemcą czy dzierżawcą nieruchomości, o ile ten wyłoniony zostanie w postępowaniu przetargowym.

Mając powyższe na uwadze, należało orzec jak na wstępie. Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorcze, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek