

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.295.2016.ACze

z dnia 30 września 2016 r.

Rada Gminy Brzeźnica

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2016r. poz. 446) stwierdzam nieważność uchwały Nr XV/86/2016 Rady Gminy Brzeźnica z dnia 15 września 2016 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Brzeźnica.

Uzasadnienie

W dniu 15 września 2016 r. Rada Gminy Brzeźnica podjęła uchwałę w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Brzeźnica. Uchwała została doręczona organowi Nadzoru w dniu 21 września 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 34 ust. 1, art. 37 ust. 1-4, art. 70, art. 72 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2015 poz. 1774 j.t. ze zm. – zwana dalej „u.g.n.”).

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu, na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej, a także przy przedłużaniu takich umów. Do czasu określenia tych zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady. Z w myśl art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Ustawą szczególną, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a jest wyżej wskazana ustawa o gospodarce nieruchomościami, która w dziale II zawiera szczególne unormowania dotyczące zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Rada gminy - jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - została wyposażona w określone kompetencje w zakresie gospodarowania mieniem gminy. Przepis art. 18 ust.2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym wprowadza wyjątek od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust.2 pkt 3 tej ustawy wg której do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Do organu wykonawczego gminy należy zatem bieżące gospodarowanie mieniem gminy, natomiast organ stanowiący decyduje w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez przepisy ustaw i w ich granicach.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż zapisy § 3 i § 4 uchwały naruszają przepisy art. 37 ust. 1 - 3 u.g.n. Ustawa w art. 37 ust.1 w sposób jednoznaczny wskazuje, iż generalną zasadą jest, że sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości następuje w trybie przetargowym. Wyjątki od tej zasady wymienione są w ust. 2. Dlatego też brak jest podstaw prawnych do wskazywania przez radę w uchwale kiedy dane nieruchomości będą sprzedawane w trybie przetargu, a kiedy w trybie bezprzetargowym. Kwestie te uregulowane są mocą ustawy, a nie wynikają z postanowień rady. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że zwolnienie z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości, do którego delegację dla rady gminy zawiera przepis art.

37 ust. 3 u.g.n. jest uzależnione od spełnienia przesłanek ,określonych w ust. 2 tego przepisu, przez konkretny podmiot, co sprawia, iż akt rady gminy ma charakter indywidualny, brak jest zatem podstaw prawnych do generalnego określenia przez radę zgody na odstąpienie od trybu przetargowego zawarcia określonych umów.

Przepisy gminne nie mogą regulować materii uregulowanej w przepisach wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (wyrok NSA z 14 grudnia 2000 r., sygn. akt S.A./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16 marca 2001 r., sygn. akt IV S.A. 385/99). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy jest aktem prawa miejscowego - źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy, musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (wyrok NSA z dnia 28.02.2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.03.2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377). Szczególnie niedopuszczalne jest odmienne regulowanie prawem miejscowym tych spraw, które już wcześniej uregulowała ustawa.

W ocenie organu nadzoru zakwestionować należało również § 6 uchwały zawierający uregulowania dotyczące prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości. Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.g.n.: „W przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, z zastrzeżeniem art. 216a, przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków: 1) przysługuje jej roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu; 2) jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu; 3) jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony.” Przepis § 6 uchwały narusza więc postanowienia cytowanego przepisu ustawy. Ustawa wyraźnie wskazuje w jakich przypadkach osobie fizycznej lub osobie prawnej przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości. Brak jest zatem podstaw prawnych do przyznania pierwszeństwa w sytuacjach innych niż wymienione powyżej. Postanowienia rady przyjęte w § 6 wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym co stanowi istotne naruszenie prawa.

Przekroczeniem upoważnienia ustawowego jest również przepis § 5 uchwały. Ustęp 1 tego paragrafu stanowi powtórzenie ww. art. 34 ust.1 pkt 3 oraz art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto unormowania dotyczące ceny sprzedaży (§ 5 ust. 2-5 uchwały) ograniczają strony przyszłej umowy w ustaleniu jej warunków i nie mogą być uznane jako generalne reguły postępowania w zakresie gospodarowania gminnymi nieruchomościami. W myśl art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne

raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie (art. 70 ust. 2).

W kontekście powyższych przepisów należy przyjąć, że kwestia ustalenia wysokości ceny sprzedaży nieruchomości, w tym podjęcie decyzji, czy cena zapłaty będzie wymagana jednorazowo, czy też zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, rozłożona na raty mieści się w zakresie kompetencji organu wykonawczego, kształtującego w imieniu gminy treść zawieranej umowy. Warunki przeniesienia własności konkretnej nieruchomości, w tym także nieruchomości lokalowej, zostają skonkretyzowane w akcie notarialnym przenoszącym własność, a umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy, działający w granicach ustawowych kompetencji. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie znajduje odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Op 458/09, w którym sąd stwierdził że: „takie elementy, jak ewentualne rozłożenie należności na raty, czas spłaty należności i sposób zabezpieczenia, stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony; przyszłego właściciela i gminę, która zgodnie z art. 11 i art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami reprezentowana jest przez organ wykonawczy”.

Za niezgodny z prawem należy uznać również przepis § 7 uchwały, w którym postanowiono, że koszty związane z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży ponosi nabywca nieruchomości. Wprowadzając powyższą regulację rada przekroczyła kompetencje wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie organu nadzoru zapisy uchwały dotyczące obciążenia nabywcy kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży nie można kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Zatem nie mogą być regulowane w drodze uchwały, lecz powinny być konkretyzowane w umowie sprzedaży nieruchomości. Analogiczne stanowisko zajął WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 139/08.

Natomiast zwarte w § 8 uchwały odesłanie do stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami narusza art. 87 Konstytucji RP i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Wynika bowiem z niego, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje akt prawa miejscowego, będący aktem niższego rzędu niż ustawa, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Zastrzeżenie takie dopuszczalne jest jedynie w aktach tego rzędu.

W ocenie organu nadzoru istotnie naruszają prawo również § 9, § 10 i § 11 uchwały, które stanowią, że wójt może nieodpłatnie obciążać nieruchomości stanowiące zasób gminy służebnością gruntową, służebnością przesyłu oraz prawem użytkowania. Przepisy te naruszają art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do wskazanego przepisu ustawy, nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi. Z art. 14 ust. 2 u.g.n. a contrario wynika norma, że nieodpłatne obciążenie nieruchomości samorządowej nie może nastąpić na rzecz innych podmiotów niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. W ocenie skarżącego powyższy przepis ma charakter bezwzględnie obowiązujący. Wykładni art. 14 u.g.n. dokonał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt III CZP 70/10 wywodząc w uzasadnieniu, iż „wnioski wynikające z wykładni art. 14 ust. 2 u.g.n., dokonanej z uwzględnieniem zasad obrotu nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi przemawiają za przyjęciem, że z przytoczonego przepisu wynika a contrario norma zakazująca obciążania nieruchomości skarbowych i samorządowych nieodpłatnym użytkowaniem na rzecz podmiotów innych niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego”. W powyższej

kwestii wypowiedział się również WSA w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 23 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Go 416/16.

Zgodnie z art. 37 ust. 4 u.g.n. 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. Użyta w art. 37 ust. 4 tej ustawy, liczba mnoga („umów”) łączy się ze zdaniem pierwszym tego artykułu i nie świadczy, o dopuszczalności wyrażenia przez radę zgody na odstąpienie od trybu przetargowego przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w sposób generalny. Odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów wymaga indywidualnej zgody rady wyrażonej uchwałą podejmowaną na wniosek organu wykonawczego gminy. Uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 u.g.n. do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu materializują się w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Jeśli wniosek dotyczy odstąpienia od przetargowego trybu w przypadku więcej niż jednego rodzaju umowy (np. najmu i dzierżawy), to rzezoną uchwałą można wyrazić wspomnianą zgodę co do tych różnych umów. Musi być ona jednak skonkretyzowana w akcie prawnym o charakterze indywidualnym, dotyczącym indywidualnego adresata. W sytuacji zatem, gdy organ wykonawczy gminy zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2010r., I OSK 1418/09, LEX nr 595132; wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2010r., I OSK 1752/10, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 lutego 2015r., sygn. akt II SA/Ol 1365/14). Wobec powyższego należało zakwestionować § 12 uchwały.

Z kolei § 13 uchwały regulujący kwestie zawierania umów użytkowania, dzierżawy lub najmu na podstawie umowy na czas oznaczony do trzech lat, narusza art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyroku z dnia 8 marca 2011 r. sygn. akt II SA/Lu 74/11, którego pogląd organ nadzoru podziela : „W kompetencji organu stanowiącego nie mieści się określanie zasad zawierania umów najmu lub dzierżawy na okres do trzech lat, bowiem przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie wskazuje, jakie umowy może obejmować akt prawa miejscowego. Do wyłączności rady gminy należy jedynie określanie zasad co do dysponowania nieruchomościami na czas nieoznaczony lub przekraczający okres 3 lat (czy to w zawieranej pierwszej umowie czy też kolejnej dotyczącej tej samej nieruchomości). Zawieranie umów dotyczących nieruchomości na okres krótszy niż 3 lata należy do gospodarowania mieniem gminy do czego z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 wskazanej wyżej ustawy upoważniona jest nie rada tylko wójt”.

Zdaniem organu nadzoru również kwestie zawarte w § 15 uchwały, dotyczące określenia treści umów w zakresie przypadków rozwiązania umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia nie znajdują uzasadnienia ponieważ wykraczają poza upoważnienie zawarte dla rady gminy w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Powyższe kwestie - jako należące do sfery wykonawczej, nie mieszczą się w zasadach gospodarowania nieruchomościami - materii regulowanej przez organ stanowiący. Unormowania te powinny mieć miejsce w umowie, którą powinien kształtować działający w imieniu tej jednostki organ wykonawczy - samodzielnie (bez żadnych wytycznych rady w tym zakresie) w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353¹ kodeksu cywilnego.

Mając na uwadze zakres zakwestionowanych przepisów uchwały należało stwierdzić nieważność uchwały w całości.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek