



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 22 marca 2017 r.

Poz. 1269

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.65.2017 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 21 marca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Nr XIX/164/2017 Rady Gminy Kruklanki z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości oraz ich wydzierżawienia lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata w części dotyczącej § 7 i 13**

Uzasadnienie

Przekazaną organowi nadzoru w dniu 20 lutego 2017 r. uchwałą nr XIX/164/2017 z dnia 14 lutego 2017 r., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 37 ust. 2 pkt 3 i 4, art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147), Rada Gminy Kruklanki określiła zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi zasób nieruchomości Gminy Kruklanki.

W ocenie organu nadzoru, część przyjętych w analizowanej uchwale zapisów narusza w sposób istotny obowiązujące prawo.

W § 7 ust. 1 uchwały, Rada Gminy Kruklanki zwolniła od obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej, albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. W następnym ustępie wskazano, że zwolnienie, o którym mowa w ust. 1 stosuje się również, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej na co najmniej 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zbudowana na podstawie zezwolenia na budowę.

Z treści tych postanowień wynika generalna zgoda Rady na zbycie nieruchomości w trybie bezprzetargowym na ogólne cele wskazane w uchwale. W ocenie organu nadzoru, wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości w drodze bezprzetargowej, w zakresie ujętym w analizowanej uchwale, w istotny sposób wykracza poza ramy nakreślone obowiązującymi przepisami prawa.

Przypomnieć należy, że art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami statuuje zasadę, iż nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Odstępstwem od tej zasady są regulacje art. 37 ust. 2 i 3 ww. ustawy. W myśl art. 37 ust. 2 nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej w 16 przypadkach określonych konkretnie przez ustawodawcę. Zgodnie zaś z art. 37 ust. 3 wojewoda - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a odpowiednia rada lub sejmik - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, mogą zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. Przepis ten stosuje się również, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie

zezwolenia na budowę. Przepisu tego nie stosuje się, w przypadku gdy o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający powyższe warunki.

Zgodnie z akceptowanym przez organ nadzoru poglądem, wynikającym z orzecznictwa sądów administracyjnych, każdorazowe odstępienie od przetargu wymaga zgody rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Gl 770/06, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2006 r. sygn. akt II SA/Gl 605/06), Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Lu 74/11 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 października 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 859/15.

Użyte w art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami sformułowanie: „mogą zwolnić od obowiązku zbycia w drodze przetargu” także wskazuje, że uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych zindywidualizowanych przypadków, wskazanych we wniosku organu wykonawczego. Nadto odmienny pogląd, co do dopuszczalności podjęcia generalnej uchwały o odstąpieniu od przetargowego trybu zbywania nieruchomości gminnych, doprowadziłby do utraty przez Radę funkcji organu kontrolnego.

W przedstawionej sytuacji, wskazane regulacje art. 37 ust. 2 i 3 ww. ustawy nie dają podstaw do działania rady w tym zakresie w sposób generalny. Odstąpienie od zasady przetargowego zbycia nieruchomości musi być traktowane, jako wyjątek, a nie ogólnie przyjęta reguła.

Zakwestionować należy także postanowienie § 13 badanej uchwały. Rada wskazała w nim, iż Wójt Gminy może oddawać nieruchomości w użyczenie w szczególności organizacjom pożytku publicznego, gminnym jednostkom organizacyjnym oraz podmiotom na potrzeby określone w § 12 ust. 1 pkt 3 niniejszej uchwały.

Przedmiotową uchwałę podjęto m.in. podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, który to przepis stanowi, iż 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.

Przypomnieć należy, iż z dyspozycji art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika generalna zasada, że gospodarowanie mieniem komunalnym należy do kompetencji wójta. Kompetencje te są ograniczone regulacjami zacytowanego wyżej art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ww. ustawy – w myśl którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących - oprócz czynności wymienionych powyżej - również innych czynności wymienionych w tym artykule.

Z powyższego wynika niewątpliwy wniosek, iż katalog spraw majątkowych, w których organ stanowiący gminy może podejmować uchwały, ma charakter zamknięty. Wolą ustawodawcy użyczenie w tym katalogu nie znalazło miejsca. Ponadto z analizy przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ww. ustawy wynika, iż rada gminy jako organ stanowiący i kontrolny, upoważniona jest jedynie do wyrażenia zgody na dokonywanie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu, zaś w innych niewymienionych w powyższym przepisie sprawach, takich jak umowa użyczenia, decyzje podejmuje samodzielnie organ wykonawczy, w ramach ustawowego uprawnienia do gospodarowania mieniem gminy.

Przekazanie określonych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a omawianej ustawy spraw majątkowych do kompetencji rady gminy stanowi wyjątek od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy, w myśl której to wójt gospodaruje mieniem gminnym, zatem jako wyjątek musi być interpretowane ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie, Sygn. akt II SA/3144/03).

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy, tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobligowane do przestrzegania swoich kompetencji w poszczególnych sprawach, w związku z czym wydanie

aktu wykraczającego poza przyznane im uprawnienie ustawowe należy uznać za niezgodne z prawem. Tym samym Rada Gminy, formułując zasadę, iż wójt może oddawać nieruchomości w użyczenie w określonych przypadkach, przekroczyła zakres kompetencji wymienionych w cyt. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i wkroczyła w sferę kompetencji wójta, jako upoważnionego do zawierania umów użyczenia w ramach przypisanych mu przez ustawodawcę uprawnień do gospodarowania mieniem komunalnym.

W świetle powyższego, konieczne stało się usunięcie z obrotu prawnego niezgodnych z prawem postanowień poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w odpowiadającej im części.

W tym stanie rzeczy rozstrzygnięto jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki