



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 5 lipca 2013 r.

Poz. 2851

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.51.2013.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 2 lipca 2013 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595)

stwierdzam nieważność

§ 1. pkt 4 w części: „(...)a także regulowania przypadków, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość”, § 9, części tytułu Rozdziału V o treści: „(...) a także regulowania przypadków, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość”, oraz § 15 ust. 1 i 3 uchwały Nr XXIII/168/2013 Rady Powiatu Wysokomazowieckiego z dnia 29 maja 2013 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia, obciążania ograniczonymi prawami rzeczowymi, wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości wchodzących w skład zasobu Powiatu Wysokomazowieckiego.

Uzasadnienie

W dniu 29 maja 2013 r. Rada Powiatu Wysokomazowieckiego podjęła uchwałę Nr XXIII/168/2013 w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia, obciążania ograniczonymi prawami rzeczowymi, wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości wchodzących w skład zasobu Powiatu Wysokomazowieckiego, która w dniu 6 czerwca 2013 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część zapisów niniejszej uchwały podjęto z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 19 czerwca 2013 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż Rada Powiatu regulując w przedmiotowej uchwale zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, dokonała również regulacji dotyczącej przypadków, gdy po umowie najmu czy dzierżawy zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Świadczyć o tym mogą przede wszystkim cyt. wyżej zapisy § 1 pkt 4 uchwały jak również tytułu Rozdziału V, gdzie sprawy związane z ponownym najmem czy dzierżawą nieruchomości zostały wymienione jako należące do zakresu przedmiotowego spraw regulowanych przez uchwałę (§ 1) czy zakresu spraw uregulowanych w Rozdziale V uchwały.

Również § 15 ust. 3 przedmiotowej uchwały zawiera uregulowanie, zgodnie z którym w przypadku, gdy strony umów dzierżawy i najmu zawartych na czas do 3 lat, zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, to taka czynność wymaga zgody określonej w § 2 (zgoda Rady Powiatu Wysokomazowieckiego na zawieranie umów dzierżawy na okres powyżej 3 lat lub na czas nieoznaczony).

Ponadto mocą postanowień § 15 ust. 1 uchwały Rada upoważniła zarząd do oddawania nieruchomości w dzierżawę i najem do 3 lat bez swojej zgody.

Jako podstawę dla powyższych regulacji Rada Powiatu Wysokomazowieckiego wskazała art. 12 pkt 8 lit. a cyt. wyżej ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu 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 nie stanowią inaczej; uchwała rady powiatu 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 zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady powiatu.

Z analizy postanowień cyt. wyżej art. 12 pkt 8 lit. a ustawy wynika, iż zawiera on dwie odmienne regulacje: pierwsza dotyczy ustalenia 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 („Zasady” są podejmowane w formie aktu prawa miejscowego), druga dotyczy **obowiązku podejmowania uchwały za każdym razem, gdy po umowie zawartej na okres do trzech lat strony zawierają kolejne umowy dotyczące tej samej nieruchomości** (akt podejmowany w sprawach indywidualnych, a więc nie stanowiący aktu prawa miejscowego). Oznacza to, że Rada nie była uprawniona do udzielenia zarządowi upoważnienia na zawieranie zarówno umów najmu czy dzierżawy na okres do 3 lat, jak również kolejnych umów dzierżawy lub najmu na okres do 3 lat i umieszczenia tej regulacji w „Zasadach” stanowiących akt powszechnie obowiązujący na terenie powiatu.

Powyższy pogląd znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, czego przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 marca 2011 r. Sygn. akt II SA/Lu 74/11 (przytaczany z uwagi na identyczne rozwiązania prawne dotyczące poruszanych kwestii w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o samorządzie powiatowym), w którym Sąd stwierdził, iż:

„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”.”

Nie znajdują również umocowania w przepisach prawa uregulowania § 9 przedmiotowej uchwały, mocą których Rada na podstawie upoważnienia zawartego w art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) zwolniła z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczonych 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. Powyższe zwolnienie ma mieć również zastosowanie, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej, co najmniej na 10 lat, i zabudowała ją na podstawie pozwolenia na budowę.

Wskazany wyżej przepis art. 37 ust. 3 stanowi, iż 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** w przypadkach, które za przedmiotowym artykułem wskazała Rada w § 9 niniejszej uchwały. Z treści tego artykułu wynika, że nie może on stanowić podstawy do działania w zakresie zwalniania z obowiązku zbywania nieruchomości w drodze przetargu **w sposób generalny**.

Sformułowanie „może zwolnić z obowiązku” jednoznacznie wskazuje, iż uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych zindywidualizowanych przypadków i musi być traktowana jako wyjątek, nie może natomiast w żadnym wypadku przybierać formy zasady zawartej w akcie prawa miejscowego – poprzez wyrażenie generalnej zgody.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa, stąd też niedopuszczalnym jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

Rada Powiatu jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K25/99, OTK 2000/5/141).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowych zapisów uchwały Nr XXIII/168/2013 z dnia 29 maja 2013 r. jest zasadne.

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

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Lidia Stupak