



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 6 marca 2018 r.

Poz. 1064

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.103.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 marca 2018 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1587 z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr ORN.0007.4.2018 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Olecko oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania, **w części:**

- § 5,
- § 6 ust. 2,
- § 7 ust. 3-5,
- § 8 ust. 2,
- § 12,
- § 13 ust. 2,
- § 16 ust. 2-3,
- § 17 ust. 2 - 5,
- § 18,
- § 19

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miejska w Olecku działając m. in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a i art. 40 ust. 1 i ust 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 37 ust. 4, art. 70 ust. 4, art. 84 ust. 3 pkt 2 art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121) określiła zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Olecko oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania, zwane dalej zasadami.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w dniu 2 lutego 2018 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącym normę kompetencyjną do podjęcia przedmiotowej uchwały, 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.

Z analizy przytoczonego przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym wynika, że zbywanie, nabywanie i obciążanie nieruchomości gminy oraz ich wydzierżawianie lub wynajmowanie na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje według zasad określonych przez radę gminy.

Jednakże zasady te muszą mieścić się w podstawie i granicach prawa nakreślonych przez ww. normę kompetencyjną. Tym samym, Rada, stanowiąc w zakresie upoważnienia, nie może naruszać kompetencji innych organów, w tym kompetencji organu wykonawczego. Przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wśród zadań wójta, jako organu wykonawczego gminy, wymienia gospodarowanie mieniem komunalnym. Również art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje wójta jako organ gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości. Natomiast gospodarowanie nieruchomościami, zgodnie z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, polega na wykonywaniu czynności polegających na zbywaniu oraz nabywaniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu.

Ponadto, określone przez Radę zasady gospodarowania nieruchomościami nie mogą wkraczać ani modyfikować ustawowej materii, w tym zwłaszcza zawartej w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie lub uzupełnienie.

W § 5 zasad, Rada Miejska w Olecku postanowiła, iż do wyłącznej kompetencji Rady należy wyrażanie zgody na:

- 1) przekazywanie nieruchomości jako majątek tworzonych fundacji,
- 2) zbywanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (...)

W ocenie organu nadzoru powyższe sformułowanie, stanowi modyfikację przepisu art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, określającego katalog spraw przekazanych ustawowo do wyłącznej kompetencji rady gminy. Należy podkreślić, że powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwał, jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

Praktyka polegająca na powielaniu w aktach prawa miejscowego przepisów rangi ustawowej stanowi naruszenie przepisu § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016, poz. 283).

Ugruntowana linia orzecnicza sądów administracyjnych w tym zakresie wskazuje, iż naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego) - vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008r., sygn. III SA/Wr 204/08. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przypisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Dekodowanie norm z przepisu uchwały i bez kontekstu w jakim funkcjonują one w ustawie może powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę ich znaczenia.

W opinii organu nadzoru, powyższe postanowienie zasad, nie wyraża również w pełni zamiaru Rady Miejskiej, jakim było zastrzeżenie zgody Rady na zbywanie nieruchomości na rzecz: jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa, zarządzającego specjalna strefa ekonomiczną, kościołów i związków wyznaniowych, a także dokonywanie darowizny nieruchomości jak również przekazywanie nieruchomości jako majątek tworzonych fundacji. Jednocześnie należy zauważyć, iż wykładnia językowa ww. przepisu prowadzi do konkluzji, że oprócz Rady Miejskiej w Olecku, istnieją również inne organy, władne wyrazić, organowi wykonawczemu gminy, zgodę na czynności wskazane w tym przepisie uchwały.

W § 6 ust. 2 zasad Rada Miejska postanowiła, że w trybie przetargowym mogą być przeznaczane do zbycia jedynie wolne lokale mieszkalne i użytkowe.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami, w art. 28 ust. 1 oraz art. 37 ust. 1, regulując kwestię sprzedaży nieruchomości, ustanowiła ogólną zasadę, na podstawie której sprzedaż nieruchomości odbywa się w trybie przetargu. W wyjątkowych sytuacjach, ściśle określonych w ustawie (np. art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), sprzedaż może nastąpić w innym trybie. Przepisy w tym zakresie mają charakter bezwzględnie obowiązujący, gdyż ustawodawca nie przekazał kompetencji do ich modyfikacji żadnemu innemu organowi. Tym samym Rada Miejska w Olecku, ustanawiając przepis § 6 ust 2 zasad, nie miała kompetencji do rozstrzygnięcia, jakie nieruchomości zbywane będą w trybie przetargowym. Kompetencją w tym zakresie dysponuje wyłącznie organ wykonawczy, który decyduje, czy daną nieruchomość przeznaczyć do sprzedaży, a także które z przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych, w danym przypadku, ma

zastosować (w tym w szczególności co do trybu sprzedaży nieruchomości). Z tego względu, zdaniem organu nadzoru, Rada przekroczyła normę kompetencyjną wynikającą z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym w zakresie stanowienia zasad zbywania nieruchomości. Jednocześnie Rada Miejska wkroczyła w kompetencje Burmistrza, dotyczące gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, wynikające z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, czym naruszyła również zasadę podziału władzy wyrażoną w art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje nieważnością § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały.

W § 7 ust. 1 Rada postanowiła, iż cenę sprzedaży lokalu mieszkalnego na rzecz najemcy ustala się w wysokości nie niższej niż jego aktualna wartość, z zastosowaniem bonifikaty określonej odrębną uchwałą.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 i ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości i w przypadku sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, cena nieruchomości nie może być niższa niż jej wartość, chyba że nieruchomość jest sprzedawana w celu realizacji roszczeń przysługujących na mocy ustawy lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości. Jednocześnie stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 25 ust. 2 ww. ustawy wójt/burmistrz gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości, zapewnia wycenę tych nieruchomości. Tym samym, Rada stanowiąc w zakresie ceny lokalu mieszkalnego na rzecz najemcy, przekroczyła upoważnienie ustawowe.

Powyższe należy również odnieść do postanowień zawartych w § 8 ust. 2 oraz § 12 zasad, w których Rada wskazała, iż cenę nabycia nieruchomości ustala Burmistrz kierując się m.in. wartością określoną przez rzeczoznawcę majątkowego oraz że tryb, wynagrodzenie oraz formę obciążenia nieruchomości określi Burmistrz z zastrzeżeniem postanowień niniejszej uchwały.

Zauważyć należy, że gospodarowanie mieniem gminnym, o którym mowa w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym pozwala organowi wykonawczemu gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy, bez uzyskania zgody rady gminy z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone do kompetencji rady a wymienionych w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Gminy nie może więc podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, lub też wskazywać organowi właściwemu sposobu ich wykonywania, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

W § 7 ust. 3 zasad, Rada postanowiła, iż roszczenia Gminy z tytułu niespłaconej, rozłożonej na raty reszty należności podlegają zabezpieczeniu. W ocenie organu nadzoru, postanowienie to stanowi powtórzenie przepisów ustawowych - art. 70 ust. 2 zd. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiącego, iż wierzycelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki.

Należy wskazać, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

W § 7 ust. 4 zasad, Rada wskazała, iż zbycie przez nabywcę nieruchomości, o której mowa w ust. 1 (sprzedaż lokalu mieszkalnego na rzecz jego najemcy - przypis red.), niespłacona część ceny sprzedaży podlega spłacie w terminie 3 miesięcy od dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości.

Wedle art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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. W kontekście tych przepisów należy przyjąć, że kwestia wysokości pierwszej wpłaty, ewentualnego rozłożenia tej należności na raty i terminów ich spłaty, w tym w szczególności kwestii wymagalności niespłaconej części ceny, mieści się w kompetencji Burmistrza kształtującego w imieniu gminy treść zawieranej umowy, skutkiem czego, taka regulacja w uchwale wykracza poza delegacyjne uregulowania określone w ustawie. Natomiast Rada może regulować wyłącznie tę materię, do której została upoważniona.

W ust. 5 § 7 zasad, Rada postanowiła, że określona wysokość stóp procentowych ma zastosowanie także w przypadku sprzedaży nieruchomości na raty w trybie bezprzetargowym oraz na rzecz dotychczasowych użytkowników wieczystych.

Należy wskazać, iż zgodnie z 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. Natomiast, w świetle art. 70 ust. 2 zd. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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. Ponadto zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz jej użytkownika wieczystego.

Analiza powyższych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskazuje, iż rozłożenie na raty ceny nieruchomości jest możliwa wyłącznie w przypadku sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań. Wobec powyższego, Rada zamieszczając kwestionowane postanowienie w uchwale w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami, w sposób nieuprawniony dokonała modyfikacji ww. przepisów ustawowych, co jak wyżej zostało wskazane, stanowi rażące naruszenie prawa.

Abstrahując od powyższego, należy zauważyć, iż Rada zamieszczając w kwestionowanym postanowieniu zasad, sformułowanie „także” sugeruje, inne, nieznanie ustawie, przypadki zastosowania ustalonych przez siebie stóp procentowych niespłaconej części ceny rozłożonej na raty. Poza tym, sprzedaż nieruchomości na rzecz jej użytkownika wieczystego, zgodnie z wyżej zacytowanym art. 37 ust. 2 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, następuje w trybie bezprzetargowym, dlatego też wyszczególnienie dokonane przez Radę w tym przepisie „oraz na rzecz użytkowników wieczystych” należy uznać za bezprzedmiotowe.

Zgodnie z § 13 ust. 2 zasad, koszty związane z ustanowieniem służebności gruntowej przejścia i przejazdu ponosi właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości władnącej.

Zdaniem organu nadzoru przytoczone regulacje uchwały nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego przyznanego radzie gminy w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. W kwestionowanym przepisie uchwały, Rada poza podstawą prawną przesądziła kto ponosi koszty związane z ustanowieniem służebności gruntowej przejścia i przejazdu. W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący swoim działaniem wkroczył w kompetencje organu wykonawczego (burmistrza), który jako jedyny jest uprawniony do zawierania wszelkich umów w imieniu gminy, w tym do swobodnego kształtowania istotnych postanowień przyszłych umów cywilnoprawnych. Rada jako organ, który nie posiada kompetencji do reprezentowania gminy na zewnątrz nie może więc decydować i jednostronnie narzucać w uchwale treści, jakie powinny znaleźć się w takich umowach. Organ stanowiący na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym winien co najwyżej w uchwale opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy.

Niezależnie od powyższego, wprowadzenie tego rodzaju regulacji do uchwały jest bez wątpienia działaniem ograniczającym strony przyszłej umowy cywilnoprawnej w ustalaniu jej warunków. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż takie naruszenie pozostaje także w sprzeczności z generalną zasadą autonomii woli stron, która ma swoje oparcie w konstytucyjnych zasadach i wolnościach. Najogólniej rzecz ujmując, pod pojęciem "autonomii woli stron" należy rozumieć uprawnienie do samodzielnego wpływania podmiotów na ich sytuację prawną. Oznacza to, iż kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu zgodnie z wolą jej stron, a nie w uchwale organu stanowiącego gminy. W rezultacie jedynie strony stosunku cywilnoprawnego są władne określić w umowie zakres wykonywanego prawa oraz wskazać podmiot zobowiązany do uiszczenia kosztów powstałych w związku z ustanowieniem służebności gruntowej.

W § 16 ust. 2 zasad, Rada postanowiła, że oddawanie nieruchomości lub ich części w dzierżawę lub najem na czas oznaczony do 3 lat nie wymaga zgody Rady i odbywa się na zasadach określonych w Ustawie. W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska, zamieszczając przedmiotowe postanowienie w uchwale, przekroczyła normę kompetencyjną zawartą w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, bowiem wedle dyspozycji tejże normy, Rada posiada kompetencję do podejmowania 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. Kwestie zaś wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony do lat 3

zostały spod kognicji rady wyłączone. Natomiast odnośnie powtarzania lub / i modyfikowania przepisów rangi ustawowej w aktach prawa miejscowego, organ nadzoru wypowiedział się już wyżej.

W kolejnej jednostce redakcyjnej zasad - § 16 ust. 3 - Rada Miejska w Olecku wskazała, iż Burmistrz w formie zarządzenia ustala wytyczne dotyczące zasad udostępniania nieruchomości określając w nich m.in. zasady ustalania cen wywoławczych w przypadku trybu przetargowego, kryteria różnicujące wysokość opłat i stawek, ustala stawki czynszu nieruchomości oddawanych w trybie bezprzetargowym.

Odnosząc się do powyższego postanowienia, należy wskazać, iż upoważnienie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, nie rozciąga się na wskazywanie Burmistrzowi konkretnych działań, czy sposobu wykonywania przez niego jego ustawowych kompetencji do gospodarowania nieruchomościami gminnymi.

W § 17 zasad Rada Miejska w Olecku postanowiła:

„1. Dzierżawców i najemców wyłania się w drodze przetargu, z zastrzeżeniem ust. 2 i § 16 ust. 2.

2. W drodze bezprzetargowej umowy dzierżawy lub najmu mogą być zawierane:

- 1) na cele publiczne określone w ustawie,
- 2) ze Skarbem Państwa lub jednostkami samorządu terytorialnego,
- 3) z jednostkami organizacyjnymi Gminy Olecko,
- 4) z dotychczasowym dzierżawcą lub najemcą, z zastosowaniem ust. 3.

3. Dotychczasowemu dzierżawcy lub najemcy przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, jeżeli spełni łącznie następujące warunki:

- 1) złoży pisemny wniosek w czasie trwania dotychczasowej umowy, nie później niż na miesiąc przed wygaśnięciem umowy,
- 2) korzysta z przedmiotu najmu lub dzierżawy w sposób zgodny z postanowieniami umowy,
- 3) wyrazi zgodę na zaproponowaną stawkę czynszu i opłat eksploatacyjnych,
- 4) zawarcie umowy nie jest sprzeczne z zamierzeniami inwestycyjnymi i gospodarczymi Gminy,
- 5) jest to uzasadnione poniesionymi nakładami na przedmiot umowy, o ile ich poniesienie przewidywała umowa.

4. Postanowienia ust. 3 mają zastosowanie również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat, strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

5. Pierwszeństwo, o którym mowa w ust.3 nie przysługuje w przypadku przeznaczenia do zbycia lub remontu wydzierżawianej lub wynajmowanej nieruchomości.”,

Przeznaczeniu nieruchomości gminnych pod najem i dzierżawę poświęcony jest art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym zawarcie umowy najmu/dzierżawy nieruchomości gminnej na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu, chyba że rada gminy wyrazi zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia takiej umowy. Redakcja cytowanego przepisu pozwala zatem na odstąpienie od przetargu w każdej sytuacji, jeśli rada wyrazi na to zgodę. Omawiany przepis nie uzależnia zgody rady od spełnienia dodatkowych przesłanek podmiotowych, przedmiotowych czy funkcjonalnych - rada ma zatem możliwość uznaniowego wydania tej zgody lub odmowy jej wydania.

W ocenie Wojewody, zawarte w tym przepisie sformułowanie „może udzielić zgody” jednoznacznie wskazuje, że uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych, zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego. Zatem każdorazowe odstąpienie 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. Podjęcie generalnej uchwały o odstąpieniu od przetargowego trybu zawierania umów doprowadziłoby do utraty przez Radę Miejską funkcji organu kontrolnego. Zatem odstąpienie od zasady przetargowego zawierania umów musi

być zawsze traktowane jako wyjątek i nie może być nazwane „zasadą”. (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. II SA/Ol 1365/14). Dlatego też postanowienie § 17 ust. 2 zasad należy wyeliminować z obrotu prawnego.

Powyższe należy też odnieść do wyżej cytowanego § 17 ust. 3 zasad, w których Rada ustanowiła pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony dla dotychczasowego dzierżawcy lub najemcy. Należy bowiem zauważyć, iż przyznanie pierwszeństwa danemu podmiotowi przy zawarciu umowy najmu lub dzierżawy, z samej istoty tegoż uprawnienia, wyklucza zastosowanie trybu przetargowego, przy zawarciu takiej umowy. Natomiast, w ocenie organu nadzoru, przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie upoważniają Rady do stanowienia w tym przedmiocie.

Wyeliminowanie zaś z obrotu prawnego postanowienia § 17 ust. 3 zasad, powoduje bezprzedmiotowość postanowień § 17 ust. 4 i 5 odwołujących się do jego treści.

W § 18 zasad, Rada określiła sposób i tryb przeprowadzenia przetargu na dzierżawę lub najem nieruchomości.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza właściwy organ. W przypadku nieruchomości stanowiących gminny zasób nieruchomości tym organem jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta, który tym zasobem gospodaruje (art. 25 ust. 1 ustawy). Dlatego też stwierdzić należy, że zasady dotyczące organizacji i przeprowadzenia przetargu określa wójt, a nie rada w formie uchwały. Zdaniem organu nadzoru organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może Burmistrzowi narzucić na podstawie jakich zasad ma przeprowadzić przetarg. Stanowi to bowiem przekroczenie kompetencji przez Radę Miejską w Olecku i zarazem wkroczenie w sferę uprawnień Burmistrza Miasta.

W § 19 ust. 1 zasad Rada postanowiła, iż nieruchomości przekazywane są w trwałe zarząd na rzecz jednostek organizacyjnych Gminy w celu wyposażenia ich w majątek nieruchomy niezbędny do prowadzenia przez nie działalności statutowej, natomiast w ust. 2 tegoż przepisu wyraziła zgodę na udzielanie jednostkom organizacyjnym, o których mowa w ust. 1, bonifikaty w wysokości 99% od opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu nieruchomości gruntowych na prowadzenie działalności na cele niezwiązane z działalnością zarobkową.

W ocenie organu nadzoru regulacje § 19 ust. 1 uchwały dotyczące instytucji trwałego zarządu nieruchomościami zostały podjęte z przekroczeniem ustawowego upoważnienia z art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Analiza ww. przepisu prowadzi bowiem do wniosku, że dotyczy on wyłącznie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu takich jak nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości oraz ich wydzierżawianie lub wynajmowanie, przy czym przez "obciążenie nieruchomości" rozumieć należy ustanowienie na niej użytkownika wieczystego lub ograniczonego prawa rzeczowego (służebności gruntowej, hipoteki, użytkownika, zastawu, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz hipoteki - art. 244 k.c.).

Trwały zarząd w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest prawem rzeczowym ani formą umowy cywilnoprawnej uprawniającej do władania nieruchomością, lecz jest publicznoprawną formą władania nieruchomością przez określoną jednostkę organizacyjną (wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 r., I SA 2372/02).

W trwałe zarząd może zostać oddana nieruchomość będąca własnością lub będąca w wiecznym użytkowaniu podmiotu oddającego ją w trwałe zarząd, a przy tym - zgodnie z art. 43 ust. 5 ustawy - nieruchomość taka może zostać oddana w trwałe zarząd jedynie jednostce organizacyjnej należącej do podmiotu oddającego nieruchomość w trwałe zarząd. Zatem nieruchomość stanowiąca własność określonej jednostki samorządu terytorialnego (lub oddana jej w użytkowanie wieczyste) może zostać przez tę jednostkę oddana w trwałe zarząd tylko należącej do niej jednostce organizacyjnej niemającej osobowości prawnej.

Stosownie do art. 44 i 45 ww. ustawy trwałe zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia na czas oznaczony lub czas nieoznaczony właściwy organ, w drodze decyzji. Przez właściwy organ w myśl tej ustawy należy rozumieć w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy, organ wykonawczy gminy.

W świetle powyższych regulacji postanowienie § 19 ust. 1 jest zbędne i pozbawione podstaw prawnych.

Ustanowienie trwałego zarządu nie jest materią przekazaną przez ustawodawcę do kompetencji rady gminy.

Odnosząc się do treści § 19 ust. 2 zasad, Rada uchwalając jego treść nie wzięła pod uwagę, że przepis art. 84 ust. 3-5 ustawy określa szczegółowe zasady udzielania bonifikat od opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu stanowiąc m.in., że wysokość opłat rocznych oraz udzielonych bonifikat i sposób zapłaty tych opłat ustala w drodze decyzji właściwy organ (wójt gminy), z zastrzeżeniem, że jeżeli nieruchomość jest oddana na cele określone w ust. 3, bonifikaty udziela się za zgodą rady gminy. Ustawa nie upoważnia zatem Rady Gminy do określania wysokości stawek procentowych, jak w przypadku bonifikat od ceny sprzedaży nieruchomości, o których mowa w art. 68 ust. 1b ustawy. Stąd też regulacje zawarte w tymże postanowieniu naruszają istotnie przepisy art. 84 ust. 3-5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto Rada nie jest upoważniona do wyrażania zgody na udzielanie bonifikaty odnośnie wszystkich jednostek organizacyjnych posiadających ustanowiony trwały zarząd, lecz jedynie w przypadku, tych, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, co wynika z art. 84 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomości.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki