

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE



Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIX/278/2013 Rady Gminy Porąbka z dnia 20 czerwca 2013 roku w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania, w części określonej w:

- § 6 ust. 1, jako niezgodnej z art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 roku Nr 102, poz. 651 z późn. zm.),
- § 6 ust. 2 i 3, jako niezgodnej z art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- § 6 ust. 8, jako niezgodnej z art. 39 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- § 8, jako niezgodnej z art. 39 ust. 2 w związku z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- § 9, jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

**Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Porąbka określiła zasady nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania. Przepisem § 6 ust. 1 uchwały uznała, że wynajęcie i wydzierżawienie nieruchomości odbywa się w drodze przetargu, przepisem § 6 ust. 2 uchwały postanowiła, że ogłoszenie o przetargu umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy oraz podaje się do wiadomości na terenie Gminy w sposób zwyczajowo przyjęty, na co najmniej 14 dni przed przetargiem. Przepisem § 6 ust. 3 uchwały wskazała elementy, jakie powinno zawierać ogłoszenie o przetargu, t.j.: położenie nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, cena wywoławcza, termin składania ofert, wysokość wadium oraz numer rachunku bankowego, na który będzie ono wniesione. Przepisem § 6 ust. 8 uchwały z kolei Rada postanowiła, że w sytuacji, gdy przetarg nie doprowadził do zawarcia umowy najmu lub dzierżawy, Wójt może powtórzyć procedurę przetargową bez konieczności ponownego ogłaszania wykazu nieruchomości lub zawrzeć umowę w drodze rokowań. Przepisem § 8 uchwały zaś Rada Gminy we wskazanych enumeratywnie przypadkach wyraziła generalną zgodę na odstąpienie od przetargu przy oddawaniu nieruchomości w dzierżawę na czas nieoznaczony lub na okres przekraczający 3 lata, w sytuacji negatywnego wyniku dwóch kolejnych postępowań przetargowych. Uregulowaniami § 9 uchwały natomiast Rada udzieliła Wójtowi zgody na obciążanie nieruchomości na zasadach przez niego określonych.

W ocenie organu nadzoru regulacje te są niezgodne z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w powyższej materii stanowi art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten uprawnia radę gminy do określenia 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. Dalej przepis ten stanowi, że do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy; 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. Uchwała podjęta na podstawie powyższego przepisu określająca - tak jak w przedmiotowej sprawie - zasady gospodarowania nieruchomościami gminnymi, stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uznanie powyższej uchwały za akt prawa miejscowego stawia przed Radą określone wymogi co do formułowania w niej norm prawnych. Przepisy powszechnie obowiązujące mogą być bowiem wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych. Przepisy te zatem nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, a ich treść może być tylko i wyłącznie wykonaniem przepisów ustaw. Oznacza to, że powinny jedynie wypełniać istniejący system



prawny, a nie powielać go, czy regulować go ponownie i dodatkowo w odmienny sposób. Powyższe uzasadnione jest założeniem niesprzeczności systemu prawa. Zakaz powtarzania, czy modyfikowania w uchwale treści normatywnych zawartych w przepisach ustaw i rozporządzeń wynika przede wszystkim z określonej w art. 87 Konstytucji hierarchii źródeł prawa, zgodnie z którą akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi. Należy bowiem pamiętać, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu tylko uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Powtarzanie przepisów ustawowych jest niedopuszczalne z uwagi na normatywną zbyteczność i niebezpieczeństwo wprowadzenia odbiorcy w błąd, natomiast ich modyfikacja bądź sprzeczność z ustawą to oczywiste naruszenie prawa. Zakaz powtarzania regulacji ustawowych lub ich modyfikacji przez przepisy prawa miejscowego nie budzi wątpliwości także w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02 i z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17, wyrok NSA z dnia 16.3.2001 r., IV SA 385/99, LEX nr 53377). Za niezgodny z prawem należy zatem uznać każdy przepis uchwały, który powtarza określony zapis ustawowy, modyfikuje lub ujmuje określone zagadnienie w sposób sprzeczny z materia ustawową (por. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, wyrok WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 62/09, wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08, dostępne pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> oraz wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 627/09, LEX nr 566006).

Tymczasem przepisy § 6 ust. 1, 2, 3 i 8 oraz § 8 uchwały dotyczą materii już uregulowanej w akcie wyższego rzędu. Mianowicie przepis § 6 ust. 1 uchwały stanowi powtórzenie zasady wynikającej z przepisu art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z treścią którego zawarcie wszystkich umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony zawsze wymaga zastosowania trybu przetargowego. Akcentowanie, powtarzanie więc tej ustawowej zasady w uchwale jest działaniem niepotrzebnym i niedopuszczalnym. Z kolei w sposób sprzeczny z ustawą zostały uregulowane przepisy § 6 ust. 2, 3 i 8 uchwały. Przepisy § 6 ust. 2 i 3 modyfikują bowiem treść art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości nie wcześniej niż po upływie terminów, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4, w ogłoszeniu o przetargu podaje się informacje zamieszczone w wykazie oraz czas, miejsce i warunki przetargu, a w razie ogłoszenia kolejnego przetargu lub rokowań, również terminy przeprowadzenia poprzednich przetargów. Dalej: ogłoszenie o przetargu wywiesza się w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o ogłoszeniu przetargu podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu. Unormowania § 6 ust. 8 i § 8 uchwały zaś naruszają przepis art. 39 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który wyczerpująco reguluje zasady postępowania przy negatywnym wyniku postępowania przetargowego.

Ponadto regulacja § 8 uchwały (którą Rada w sposób generalny wyraża zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawierania umów dzierżawy), oprócz tego, że w sposób odmienny od art. 39 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, reguluje kwestie następstw negatywnego wyniku dwóch kolejnych postępowań przetargowych, to dodatkowo stoi w sprzeczności z przepisem art. 37 ust. 4 zd. 2 ww. ustawy. Jak wcześniej podniesiono generalnie zawarcie umów dzierżawy i najmu nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony odbywa się w trybie przetargowym. Odstąpienie zaś od powyższego trybu jest możliwe - ale po uprzednim wyrażeniu zgody przez radę gminy. Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 4 zd. 2 ustawy rada gminy może wyrazić zgodę na bezprzetargowy tryb zawarcia tychże umów przez organ wykonawczy. Należy jednakże podkreślić, iż regulacja ta nie daje podstawy - tak jak to uczyniono w przedmiotowej uchwale - do decydowania o zwolnieniu z przetargu w sposób generalny. Treść oraz sposób sformułowania przepisu art. 37 ust. 4 zd. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie wskazuje, że uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych sytuacji prawnych. Każdorazowe więc odstąpienie od przetargu wymaga zgody rady wyrażonej 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. Analogiczne stanowisko w podobnych sytuacjach było już wielokrotnie wyrażane przez doktrynę i sądy administracyjne, które pomimo zmiany stanu prawnego nadal zachowują swą aktualność (por. Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz, pod redakcją G. Bienka, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2005 r, str. 219, por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 listopada 2006 roku, sygn. akt II SA/Gl 770/06, publikowany w bazie orzeczeń oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2006 r. NSA sygn. akt II SA/Gl 605/06, publikowany w bazie orzeczeń). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyżej powołanym wyroku z dnia 29 listopada 2006 roku stwierdził, że „(...) uprawnienia wynikające z art. 37 ust. 4 zdanie drugie ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od



*przetargowego trybu w konkretnym zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Odmienny pogląd co do dopuszczalności podjęcia generalnej uchwały o odstąpieniu od przetargowego trybu zawierania umów (...), doprowadziłby bowiem do utraty przez Radę funkcji organu kontrolnego". Przyjęcie takiej interpretacji co do indywidualnego charakteru uchwały nie stoi na przeszkodzie zbiorczemu wyrażeniu woli przez radę w odniesieniu do kilku nieruchomości. Jednakże w takim przypadku celem zabezpieczenia realizacji uprawnień kontrolnych rady gminy w tym zakresie istotnym i koniecznym jest precyzyjne określenie nieruchomości, będących przedmiotem umów. W kontekście tych wyjaśnień za niezgodne z prawem należy uznać przepis § 8 uchwały normujący w sposób zbiorczy i generalny przypadki odstąpienia od przetargu.*

Z kolei przepis § 9 uchwały stoi w sprzeczności z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią rada gminy określa zasady obciążania nieruchomości gminnych. Rada Gminy Porąbka zatem udzielając zgody Wójtowi Gminy na obciążanie nieruchomości na zasadach przez niego określonych, dokonała w istocie subdelegacji swych kompetencji, co w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46). Tak jak nie jest dopuszczalne w państwie prawnym zamieszczanie w rozporządzeniu, jako akcie wykonawczym, upoważnienia do podejmowania określonych działań przez inny podmiot i wyposażanie go w kompetencje wykonawcze, tak też nie jest to dopuszczalne w uchwałach organów samorządu terytorialnego. Jeżeli bowiem akt o randze ustawy zawiera upoważnienie do stanowienia prawa, określa organ właściwy do wydania tego aktu i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące jego treści, to regulacja na poziomie aktu wykonawczego nie może przekazywać powierzonych ustawą kompetencji innym podmiotom. Nie może ich również upoważnić do uściślenia, czy syntetyzowania przepisów (por. wyrok NSA 9 marca 1994 r., sygn. akt II SA 1373/93 Prokuratura i Prawo 1995/5/61; wyrok NSA z 23 października 1992 r., sygn. akt II SA/Wr 1057/92 ONSA 1992/3-4/94, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2008 roku, sygn. akt IV SA/GL 456/08, publikowany w bazie orzeczeń).

Tym samym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanej części jest uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

**Otrzymują:**

- 1) Rada Gminy Porąbka  
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.

z up. WOJEWODY  
ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
Prawnego

Krzysztof Nowak

