



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-S.4131.23.2015.MR

Warszawa, 22 grudnia 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015r., poz. 1515, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XVII/124/2015 Rady Gminy Siedlce z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu dzierżawienia nieruchomości stanowiących drogi wewnętrzne i inne nieruchomości gruntowe, będące własnością oraz we władaniu Gminy Siedlce.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 listopada 2015 r. Rada Gminy Siedlce podjęła uchwałę Nr XVII/124/2015 w sprawie ustalenia zasad i trybu dzierżawienia nieruchomości stanowiących drogi wewnętrzne i inne nieruchomości gruntowe, będące własnością oraz we władaniu Gminy Siedlce.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 26 listopada 2015 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art.40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 ust.1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz.460).

Powyższa uchwała narusza prawo w niżej wskazanym zakresie:

1) Zgodnie z § 1 ust.1 i § 2 ust.1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Siedlce ustaliła zasady i tryb dzierżawienia nieruchomości stanowiących **drogi wewnętrzne oraz inne nieruchomości gruntowe na okres dłuższy niż 3 lata do 40 lat, w drodze bezprzetargowej** na cele określone w § 1.

Z treści tychże przepisów uchwały wynika generalna zgoda Rady na oddawanie części nieruchomości stanowiących drogi wewnętrzne oraz innych bliżej nieokreślonych nieruchomości gruntowych w dzierżawę, w trybie bezprzetargowym.

Regulacja zawarta w powyższych przepisach nie znajduje podstaw prawnych.

Zgodnie z art. 37 ust. 4 w związku z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U z 2015 r. poz. 1774) oddawanie nieruchomości w użytkowanie, najem lub dzierżawę na czas 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. Regulacja zawarta w zdaniu drugim art. 37 ust. 4 ustawy upoważnia radę do wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów, przy czym 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 (por. ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz, pod redakcją G. Bieńka, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2005 r. str. 219). Dlatego też uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu 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 rzeczoną uchwałą można wyrazić wspomnianą zgodę co do tych różnych umów. Musi być ona jednak skonkretyzowana w akcie prawnym o charakterze indywidualnym, skierowanym do 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. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2010 r., I OSK 1418/09, LEX nr 595132; wyrok NSA

w Warszawie z dnia 7 grudnia 2010 r., I OSK 1752/10, LEX nr 745162, wyrok WSA w Olsztynie sygn. akt II SA/Ol 1365/14 z 24.02.2015 r., wyrok WSA w Rzeszowie z 4.11.2014 II SA/Rz 1034/14.

Wskazać tu należy, że ustawa o gospodarce nieruchomościami jest ustawą szczególną, o której mowa w art. 18 ust.2 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Do wyłącznej kompetencji rady gminy należy zatem podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu, na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawa o gospodarce nieruchomościami nie stanowi inaczej.

W związku z powyższym przedmiotowa uchwała Rady Gminy została podjęta z istotnym naruszeniem prawa wskutek określenia generalnych zasad wydzierżawiania nieruchomości gminnych w trybie bezprzetargowym na okres dłuższy niż 3 lata w oparciu o przepis art. 18 ust.2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym w sytuacji, gdy zasady wydzierżawiania tychże nieruchomości w trybie bezprzetargowym są regulowane przez przepisy art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiącą ustawę szczególną w stosunku do ustawy o samorządzie gminnym.

2) W myśl § 1 ust.1 pkt 2-3 uchwały - określone w niej cele dotyczą umieszczania w pasie drogowym drogi wewnętrznej lub innej nieruchomości gruntowej urządzeń infrastruktury technicznej, obiektów budowlanych oraz reklam. Uchwała nie zawiera wyłączeń, co do podmiotów mogących ubiegać się o zawarcie umowy na tak określone cele. Powyższa regulacja nastąpiła zatem z naruszeniem przepisu art. 305¹ Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym nieruchomość można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1, prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (służebność przesyłu). Generalnie zatem przedsiębiorca może umieszczać na nieruchomościach stanowiących własność gminy urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne, które nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa oraz korzystać z nieruchomości w oznaczonym zakresie, ale z takiego uprawnienia może korzystać wyłącznie w trybie obciążenia nieruchomości służebnością przesyłu, a nie w ramach umowy dzierżawy.

Tym samym regulacja zawarta w § 1 pkt 2-3 Uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem 18 ust.2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 305¹ Kodeksu cywilnego.

Ponadto przepis § 1 ust. 1 pkt 4 jest niespójny z ogólną regulacją ust.1; nie dotyczy bowiem umowy dzierżawy, ale zajęcia pasa drogowego bez określenia formy zajęcia, na bliżej nieokreślone cele, dodatkowo na prawach wyłączności. Wprowadza sposób zagospodarowania nieruchomości gminnych w formie, której nie przewiduje ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami. Uregulowanie powyższe jest zatem pozbawione podstaw prawnych. W tym kontekście niespójne są regulacje zawarte w kolejnych przepisach Uchwały. W § 1 – 3 Uchwały jest mowa o dzierżawie nieruchomości, natomiast w § 4 i § 6 ust. 1 o zajęciu nieruchomości.

3) Upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. jednoznacznie przewiduje, iż podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych, przekraczających zakres zwykłego zarządu, należy do kompetencji rady, **o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej.** Ustawą

szczególnością jest w tym przypadku ustawa o gospodarce nieruchomościami, która wprowadziła wymóg przetargowego trybu zawierania m.in. umów użytkowania, dzierżawy i najmu na czas dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony. Wyrażenie zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów, o którym mowa w art. 37 ust. 4 zdanie 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie może stanowić upoważnienia do stanowiącia aktów prawa miejscowego. Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa o gospodarce nieruchomościami. **Stąd też akty prawa miejscowego nie mogą regulować odmiennie zasad ustawowych.**

Ponadto w podstawie prawnej Uchwały Rada Gminy przywołała przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący o kompetencji rady do stanowiącia prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. **Przepis ten nie może mieć zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ nieruchomości stanowiące drogi wewnętrzne i inne nieruchomości nie stanowią obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w rozumieniu art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.**

Wskazać należy, że naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest **działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa.** Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym "organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP "organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa". Z przepisu tego wynika, że akty prawa miejscowego muszą być podejmowane w oparciu o wyraźną normę kompetencyjną rangi ustawowej. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest też **zakaz domniemania kompetencji.** Oznacza to, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły. Zakazuje się natomiast dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii. **Wykroczenie przez organ stanowiący gminy poza granice upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, jak również podjęcie przepisu prawa miejscowego z istotnym naruszeniem prawa, skutkuje stwierdzeniem nieważności przepisu prawa miejscowego.**

4) Nadto stwierdzić należy, iż zapisy zawarte w § 3, 4, 5 i 6 Uchwały wykraczają poza kompetencje rady gminy wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, stoją bowiem w sprzeczności z zasadą swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, a także w sposób istotny naruszają postanowienia art. 11 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W wymienionych powyżej przepisach Rada Gminy w Siedlcach zamieściła regulacje polegające na określeniu, jakie elementy powinny znaleźć się we wniosku o zawarcie umowy dzierżawy oraz obowiązki prowadzącego roboty drogowe na zajmowanym terenie, co - w ocenie organu nadzoru - stoi w sprzeczności z wyżej wskazanymi normami prawa. Stosownie do brzmienia art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Ustalenie

warunków umowy podlega woli jej stron. Wyłącznie, zatem, równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne określić w umowie dzierżawy kwestie dotyczące czasu i zakresu korzystania z nieruchomości, a także innych regulacji odnoszących się stricte do warunków danej umowy. Z uwagi na fakt, że art. 11 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie wskazują, iż obciążenia nieruchomości stanowiącej przedmiot własności jednostki samorządu terytorialnego ograniczonym prawem rzeczowym dokonuje jej organ wykonawczy (w sprawach gospodarowania nieruchomościami (...) organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze; gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta; do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym), stwierdzić należy, iż rada gminy - jako organ niebędący stroną umowy - nie jest uprawniona do decydowania o jej treści (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 554/07, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 131/12, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 31 maja 2012 r., sygn. akt 289/12).

Reasumując, naruszenia prawa w wyżej wskazanym zakresie mają charakter istotny, w związku z czym należało orzec o nieważności przedmiotowej Uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z mocy prawa.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipiera