

Rada Gminy Zwierzyn

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
Wojewody Lubuskiego

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność** uchwały nr IV/16/2010 Rady Gminy Zwierzyn z dnia 29.12.2010 r. w sprawie wyrażenia zgody na wydzierżawienie na okres 10 lat nieruchomości niezabudowanej oznaczonej numerem ewidencyjnym 88/3 o powierzchni 11,97 ha, położonej w obrębie Zwierzyn przeznaczonej pod eksploatację kruszywa, **w części, tj. w zakresie §1 ust. 2 i 3 oraz §2.**

Uzasadnienie

W dniu 29.12.2010 r. Rada Gminy Zwierzyn podjęła uchwałę nr IV/16/2010 w sprawie wyrażenia zgody na wydzierżawienie na okres 10 lat nieruchomości niezabudowanej oznaczonej numerem ewidencyjnym 88/3 o powierzchni 11,97 ha, położonej w obrębie Zwierzyn przeznaczonej pod eksploatację kruszywa.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5.01.2011 r.

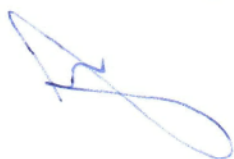
Przeprowadzana przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten jest w części sprzeczny z prawem tj. art. 7 Konstytucji oraz 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy w §1 ust. 2 wskazała, iż „Wysokość czynszu dzierżawnego jak i pozostałe warunki dzierżawy zostanie ustalona w nieograniczonym przetargu publicznym”. W ustępie 3 §1 stwierdza się zaś, że „Minimalny czynsz dzierżawny, o którym będzie mowa w specyfikacji przetargowej ustalony zostanie z chwilą określenia wartości złoża. Wartość ta musi zostać zatwierdzona przez Komisję Ekonomiczną i Rozwoju Gospodarczego”. W §2 uchwały wskazano natomiast, iż „Zasady rekultywacji terenu objętego eksploatacją zostaną zawarte w umowie dzierżawy na eksploatację wyżej określonej działki.”

Oceniając legalność powyższych zapisów należy w pierwszym rzędzie odnieść się do zakresu zgody jaką wyraża Rada Gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z powyższym przepisem

Rada Gminy jest wyłącznie władna do 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. Zauważyć należy, iż redakcja przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. "a" ustawy o samorządzie gminnym składa się z trzech części, wydzielonych za pomocą średników, który to znak interpunkcyjny jest znakiem rozdzielającym słabszym od kropki i służy do oddzielania w miarę samodzielnych części wypowiedzenia. Używany jest on najczęściej w rozbudowanych wypowiedziach złożonych; stosowany jest również do oddzielania pojedynczych zdań, samodzielnych pod względem myślowo-pojęciowym. W związku z powyższym przyjąć należy, iż przepis ten składa się w istocie z trzech zdań, z których pierwszy nakłada na radę obowiązek uregulowania w drodze uchwały zasad obrotu nieruchomościami na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony. Zdanie drugie zaś tego przepisu określa obowiązek podejmowania uchwały w sytuacji, gdy po umowie zawartej na okres do trzech lat, strony zawierają kolejne umowy dotyczące tej samej nieruchomości. Natomiast z treści zdania trzeciego wynika, iż do czasu wydania przez radę gminy uchwały w przedmiocie określenia zasad obrotu nieruchomościami, wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

W kontekście rozpoznawanej sprawy, w polu dalszego zainteresowania pozostawać będzie ostatecznie z przytoczonych wyżej wypowiedzi normatywnych. Językowe brzmienie powyższego uregulowania nie pozostawia wątpliwości jakie treści winna zawierać uchwała wydana na podstawie powyższego przepisu. Rada winna „wyrazić zgodę” na wydzierżawienie indywidualnie wskazanej nieruchomości. Tak też uczyniła Rada Gminy Zwierzyn w §1 ust. 1 kwestionowanej uchwały, w której stwierdzono, iż „wyraża się zgodę na wydzierżawienie na okres 10 lat nieruchomości niezabudowanej oznaczonej numerem ewidencyjnym 88/3 o powierzchni 11,97 ha, położonej w obrębie Zwierzyn przeznaczonej pod eksploatację kruszywa”. Omawiany przepis nie uprawnia jednak Rady do regulowania jakichkolwiek innych spraw związanych z zawieraniem umowy, na którą wyraża się zgodę. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, iż to Wójt gospodaruje mieniem komunalnym. Bez wątpienia gospodarowanie mieniem komunalnym obejmuje zadania wynikające z uchwał rady (zwłaszcza uchwał podjętych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym) oraz zadania wynikające z przepisów prawa, a w



szczególności z ustawy o gospodarce nieruchomościami (zob. Samorząd Gminny. Dom Wydawniczy ABC, 2005. wyd. II Komentarz ABC 2005). To wójt po uzyskaniu zgody rady na wydzierżawienie nieruchomości, uwzględniając stan faktyczny i prawny, ustala, czy nieruchomość może być wydzierżawiona w trybie bezprzetargowym, czy w trybie przetargu. Tak więc Rada ustalając tryb wydzierżawienia nieruchomości naruszyła kompetencje wójta jako organu wykonawczego. W tym kontekście zaakcentować należy, iż przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1618/2000 oraz z dnia 21 stycznia 2003 r., II SA/Wr 1619/00).

Mając w polu widzenia powyższe, stwierdzić należy, iż uchwała Rady Gminy podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym nie powinna określać trybu wydzierżawienia nieruchomości (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15.10.2008 r., II SA/Wr 306/08 oraz w wyroku z dnia 6.11.2007 r., II SA/Wr 405/07).

Z tych samych przyczyn Rada Gminy nie była władna do wskazywania sposobu ustalania wartości czynszu za wydzierżawienie nieruchomości. W szczególności zaś brak było jakichkolwiek podstaw prawnych dla obligowania Wójta Gminy do uzyskania akceptacji Komisji Rady dla ustalonej wartości złoza. Kwestie związane z wysokością czynszu, sposobem jego ustalania i uiszczania leżą w gestii organu wykonawczego, stanowią one bowiem jeden z elementów *essentialia negotii* zawieranej umowy dzierżawy. Rada Gminy jako kompetentna do wyrażania zgody na dokonanie określonej czynności cywilnoprawnej w odniesieniu do indywidualnie określonej nieruchomości, nie może kształtować, nawet pośrednio, treści takiej umowy. Z uwagi na powyższe nieuprawnionym było również zobowiązanie Wójta do zamieszczenia w umowie dzierżawy postanowień dotyczących rekultywacji terenu objętego eksploatacją. Tego typu zastrzeżenie również stanowi ingerencję w uprawnienia Wójta jako podmiotu gospodarującego mieniem komunalnym.

Na marginesie odnotować należy, iż Rada Gminy w 2004 r. skorzystała z delegacji ustawowej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym i podjęła uchwałę w sprawie zasad nabywania i zbywania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania na okres dłuższy niż 3 lata (uchwała z dnia 23 listopada 2004 r., nr XX/153/2004, Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego z 2004 r., Nr 11, poz. 193), co nakazuje pod znakiem zapytania postawić dalszą legitymację Rady do wyrażania zgody na dokonywanie przez Wójta czynności z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym. W judykaturze akcentuje się, iż skorzystanie przez organ stanowiący j.s.t. z delegacji ustawowej, zawartej w przytoczonym wyżej przepisie ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje utratą przez Radę prawa do wyrażania zgody na wydzierżawianie przez Wójta nieruchomości stanowiącej zasób mienia komunalnego (vide wyrok Naczelnego Sądu

Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2002 r., II SA/Wr 2965/01). Powyższe stanowisko koreluje z wykładnią literalną art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, w którym wyraźnie wskazuje się, iż „do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy”, *a contrario* – z chwilą określenia zasad organ wykonawczy nie musi uzyskiwać zgody organu stanowiącego na dokonanie czynności prawnych w powyższej materii.

Powyższe uwagi przemawiałyby zatem za stwierdzeniem nieważności całości podjętej uchwały. Rozstrzygnięcie takie nie jest jednak możliwe z uwagi na obowiązujący zapis §11 ust. 4 wspomnianej uchwały nr XX/153/2004 Rady Gminy Zwierzyn, w którym wskazano, iż dzierżawa nieruchomości na okres dłuższy niż 3 lata wymaga akceptacji Rady Gminy.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż kwestionowana uchwała, w zakresie uregulowań zawartych w §1 ust. 2 i 3 oraz §2, w sposób istotny narusza przywołane na wstępie przepisy, stąd też koniecznym jest stwierdzenie jej nieważności w tej części.

Stąd też orzeczono jak w sentencji.

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Czesław Domański
DYREKTOR GENERALNY

Otrzymują:

1. adresat
2. ad acta

Sudkiak Sławomir

z up. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli

Krzyszyna Brodowska
Starszy Inspektor Wojewódzki
w Wydziale Nadzoru i Kontroli

RADCA PRAWNY

mgr Tomasz Domina
R-ZG-G-298