



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.IV.4131.165.2016.JB

Bydgoszcz, 4 stycznia 2017 r.

URZĄD MIASTA I GMINY
w Nakle nad Notecią
BIURO OBSŁUGI MIESZKAŃCÓW

Wpłynęło 09.01.2017

Nr 395/01/2017/P

Ilość załącz.

Skierowano do SEK podpis

Pan

Jan Światłowski

Przewodniczący Rady Miejskiej

w Nakle nad Notecią

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 2/2017

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.z 2016 r. poz. 446 z późn.zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXVIII/571/2016 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Burmistrza Miasta i Gminy Nakło nad Notecią umowy dotyczącej terenów inwestycyjnych.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą w § 1 Rada Miejska w Nakle nad Notecią wyraziła zgodę na zawarcie umowy przez Burmistrza Miasta i Gminy Nakło nad Notecią ze spółką Zelan Sp. z o.o. ul. Ks. S. Staszica 21, 89-100 Nakło nad Notecią. Zgodnie z ustępem 2 tego paragrafu przedmiotem umowy jest nieruchomości gruntowa o numerze działki 98/13 o powierzchni 3,0011 ha zlokalizowanej na terenach inwestycyjnych Nadnoteckiego Parku Przemysłowego, obręb Paterek, gmina Nakło nad Notecią. Ustęp 3 stanowi, że projekt umowy ze Spółką Zelan Sp. z o.o. ul. Staszica 21, 89-100 Nakło nad Notecią stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym 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. Zgodnie natomiast z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 z późn.zm.) z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

Analiza art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a prowadzi do jednoznacznego wniosku, że jeśli rada gminy nie uchwaliła zasad, o których powyżej, to zawarcie przez wójta umowy dzierżawy (a także innych wyliczonych w przywołanym passusie) wymaga każdorazowo zgody rady. Jeśli natomiast zasady takie zostały przez radę uchwalone to umowę zawiera wójt samodzielnie, na warunkach przewidzianych w ustawie oraz w ww. zasadach. Jedyną wówczas kompetencją rady sprowadza się do wyrażenia zgody, o ile taka jest intencja rady, na bezprzetargowy tryb zawarcia umowy, o czym stanowi art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami („Zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony 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”). W sytuacji tej rada gminy może zatem wyrazić zgodę na bezprzetargowy tryb zawarcia umowy np. dzierżawy, jednak jej faktyczne zawarcie i określenie czasu, na który umowa zostanie zawarta, należy do kompetencji wójta (wyrok WSA w Gliwicach z 25 września 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 655/14)

Należy wskazać, że Rada Miejska w Nakle nad Notecią w uchwale nr IV/52/2015 z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie zasad wydzierżawiania terenów inwestycyjnych uregulowała zasady wydzierżawiania terenów inwestycyjnych. W uchwale tej w § 1 wyraziła

zgodę na wydzierżawianie osobom fizycznym i osobom prawnym nieruchomości gruntowych – terenów inwestycyjnych na okres dłuższy niż 3 lata.

Wątpliwości organu nadzoru budziła celowość podjęcia uchwały nr XXVIII/571/2016. Skoro Rada ustaliła już zasady, w których mieści się zgoda na wydzierżawienie terenów inwestycyjnych na okres dłuższy niż 3 lata to zdaniem organu nadzoru podjęcie kolejnej uchwały wyrażającej zgodę na zawarcie umowy jest bezzasadne.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zakres uchwały – w przypadku gdyby nie było zasad wydzierżawiania - winien dotyczyć jedynie wyrażenia zgody na zawarcie przedmiotowej umowy. Natomiast Rada Miejska w Nakle nad Notecią w § 1 ust. 3 zawarła zapis, że projekt umowy ze Spółką Zelan Sp. z o.o., ul. Staszica 21, 89-100 Nakło nad Notecią stanowi załącznik do niniejszej umowy. Zdaniem organu nadzoru narzucanie treści umowy stanowi wkraczanie w kompetencje organu wykonawczego.

Działalność organów gminy reguluje ustawa o samorządzie gminnym. Przepisy tej ustawy wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom, tj. radzie gminy oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Organy te powinny przestrzegać swoich kompetencji, a wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe należy traktować jako sprzeczne z prawem. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym precyzuje kompetencje rady gminy, które ograniczają się do ustalenia zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi, nie obejmuje samego gospodarowania mieniem komunalnym, które z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym należy do organu wykonawczego.

Gminnym zasobem nieruchomości, w skład którego wchodzi nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy (art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami), zgodnie z art. 25 ust. 1 powołanej ustawy, gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

W związku z powyższym należy wskazać, iż przedmiotowy zakres uchwały nie mieści się w ramach kompetencji ustawowo przyznanych radzie. (w zakresie załącznika do przedmiotowej uchwały). Uprawnienie takie posiada organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto - w związku z ustaloną uchwałą nr IV/52/2016 zasadami wydzierżawiania terenów inwestycyjnych - nie ma potrzeby podejmowania uchwały wyrażającej zgodę na zawarcie umowy dzierżawy.

Zawiadomieniem z 21 grudnia 2016 r. znak: WNK.IV.4131.165.2016.JB organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią w piśmie z 27 grudnia 2016 r. znak: 0004.39.2016 wniósł o zakończenie postępowania nadzorczego z uwagi na to, że kwestionowana uchwała utraciła moc obowiązującą.

Następnie podczas rozmowy telefonicznej – wykonanej przez pracownika organu nadzoru w celu wyjaśnienia co należy rozumieć przez to, że „uchwała utraciła moc obowiązującą” - okazało się, że ww. odpowiedź jest nieaktualna i przesłano drugie pismo z 28 grudnia 2016 r. znak: SEK.0004.39.2016, w którym Przewodniczący Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią przesłał wyjaśnienia, w których nie podzielił stanowiska organu nadzoru zawartego w zawiadomieniu.

W wyjaśnieniach Przewodniczący Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią wskazuje, że umowa dzierżawy, którą Gmina Nakło nad Notecią miała zawrzeć ze Spółką Zelan nie była typową umową dzierżawy, do której zastosowanie miałyby uchwała określająca ogólne zasady wydzierżawiania nieruchomości na terenach inwestycyjnych Nadnoteckiego Parku Przemysłowego.

Jednakże sama Rada Miejska w Nakle nad Notecią w załączniku do przedmiotowej uchwały stanowiącym projekt umowy w § 1 umieściła zapis zgodnie z którym „Gmina oddaje zgodnie z Uchwałą Nr IV/52/2015 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie określenia zasad wydzierżawiania nieruchomości gruntowych położonych na terenie Nadnoteckiego Parku Przemysłowego na okres dłuższy niż 3 lata (Dz.Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego poz. 359 z dnia 9 lutego 2015 r.) w dzierżawę nieruchomość gruntową niezabudowaną stanowiącą własność Gminy Nakło nad Notecią o powierzchni 3,0011 ha, położoną w obrębie Ptarek gm. Nakło nad Notecią na terenie Nadnoteckiego Parku Przemysłowego, oznaczoną w ewidencji gruntów jako działka o nr 98/13 obręb Paterek dla której Sąd Rejonowy w Nakle nad Notecią IV Wydział Ksiąg wieczystych prowadzi księgę wieczystą BY1N/00013360/4.”

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała nr IV/52/2015 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie zasad wydzierżawiania terenów inwestycyjnych stanowi akt prawa miejscowego. Cechą charakterystyczną aktu prawa miejscowego jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. Podjęcie przez Radę Miejską

w Nakle nad Notecią uchwały nr XXVIII/571/2016 z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Burmistrza Miasta i Gminy Nakło nad Notecią umowy dotyczącej terenów inwestycyjnych stanowi obejście prawa obowiązującego na terenie Gminy Nakło nad Notecią.

Ponadto w swych wyjaśnieniach Przewodniczący poinformował, że bezzasadny jest drugi z zarzutów Wojewody dotyczący przekroczenia uprawnień Rady Miejskiej polegający na narzuceniu organowi wykonawczemu gminy uprawnionemu do jej reprezentowania określonej treści umowy. Jak czytamy w wyjaśnieniach „Projekt umowy stanowi załącznik do uchwały, ale nie na podstawie § 1 ust. 1, a na podstawie § 1 ust. 3. Z kolei z tego przepisu wynika jedynie tyle, że projekt umowy jest załącznikiem do uchwały. Natomiast z przepisu tego absolutnie nie wynika, iż organ wykonawczy w osobie Burmistrza Miasta i Gminy Nakło nad Notecią jest zobowiązany zawrzeć umowę takiej treści, jaka wynika z załącznika.”

Organ nadzoru nie zgadza się z powyższymi wyjaśnieniami. W uzasadnieniu do omawianej uchwały zamieszczono zapis wskazujący na coś zupełnie przeciwnego. A mianowicie: „Dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa Zelan Sp. z o.o., ul. Ks. S. Staszica 21, 89-100 Nakło nad Notecią, na powstałych terenach inwestycyjnych Nadnoteckiego Parku Przemysłowego w Paterku, konieczne jest zawarcie umowy o takiej treści jak stanowi załącznik do niniejszej uchwały. Przepisy niniejszej umowy stwarzają poczucie bezpieczeństwa inwestycji, a tym samym pozwalają na zaangażowanie znacznego przedsiębiorstwa na terenach inwestycyjnych.” Zapisy takie stanowią ewidentne narzucanie treści umowy, którą ma zawrzeć organ wykonawczy.

Ponadto na potwierdzenie powyższego należy wskazać, że w dniu 12 grudnia 2016 r. Rada Miejska w Nakle nad Notecią podjęła uchwałę nr XXIX/573/2016 w sprawie zmiany uchwały nr XXVIII/571/2016 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Burmistrza Miasta i Gminy Nakło nad Notecią umowy dotyczącej terenów inwestycyjnych. Zmiana uchwała polegała na zmianie zapisów treści § 2 projektu umowy z Spółką Zelan stanowiący załącznik do uchwały nr XXVIII/571/2016. W uzasadnieniu czytamy: „Zmiana § 3 ust. 2 projektu umowy wprowadza możliwość rozliczenia stron umowy poprzez zawarcie zamiany nieruchomości, zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Niniejszy przepis zezwala na bezprzetargowe zbycie w drodze zamiany nieruchomości publicznych stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z treścią umowy oraz obowiązującymi przepisami strony będą miały możliwość zamiany nieruchomości gruntowych po wypełnieniu warunków wynikających z umowy,


jak i sprzedaży działki po upływie 10 letniego okresu trwania dzierżawy. W związku z powyższym powstała konieczność zmiany uchwały nr XXVIII/571/2016 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Burmistrza Miasta i Gminy Nakło nad Notecią umowy dotyczącej terenów inwestycyjnych.”

Dokonując oceny legalności przedmiotowej uchwały, zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Nakle nad Notecią podejmując uchwałę nr XXVIII/571/2016 z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Burmistrza Miasta i Gminy Nakło nad Notecią umowy dotyczącej terenów inwestycyjnych w sposób rażąco naruszyła przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z przepisem art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie zgodności z prawem. Organ nadzoru bada zgodność uchwał rad gmin i zarządzeń organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązujących przepisów prawnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA
KUJAWSKO-POMORSKI

Mikołaj Bogdanowicz