



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 01 września 2022 r.

WNP-I.4131.207.2022

**Rada Miasta Józefowa
ul. Kardynała Wyszyńskiego 1
05-420 Józefów**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 456/VIII/2022 Rady Miasta Józefowa z dnia 21 lipca 2022 r. *w sprawie wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umowy dzierżawy części nieruchomości gruntowych położonych w Józefowie.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 lipca 2022 r. Rada Miasta Józefowa podjęła uchwałę nr 456/VIII/2022 *w sprawie wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umowy dzierżawy części nieruchomości gruntowych położonych w Józefowie* (zwaną dalej „Uchwałą”). Akt został doręczony Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 2 sierpnia 2022 r.

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn.zm. – zwanej dalej „**u.s.g.**”) w związku z art. 13 ust. 1, art. 23 ust. 1 pkt 7a), art. 25 ust. 2, art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm. – zwanej dalej „**u.g.n.**” lub „**ustawą**”).

W § 1 Uchwały Rada Miasta Józefowa wyraziła zgodę na oddanie w dzierżawę na czas oznaczony tj. okres 3 lat wskazanych w akcie nieruchomości, z odstępniem od obowiązku przetargowego zawarcia umowy dzierżawy. W ustępie 2 tego paragrafu określono położenie działek, ich numery, powierzchnię każdej z nich oddaną w dzierżawę, sposób zagospodarowania (prowadzenie działalności gospodarczej – stacji paliw, usług handlowo – gastronomicznych oraz działalności związanej z potrzebami użytkowników ruchu drogowego) i oznaczenie ksiąg wieczystych. W uzasadnieniu do Uchwały podano zaś, że zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 7a) u.g.n. w przypadku gdy po umowie dzierżawy zawartej na czas oznaczony do trzech lat, strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, wymagana jest zgoda rady gminy w formie uchwały. W sytuacji zawarcia umowy dzierżawy na okres dłuższy niż 3 lata gmina zobowiązana jest wydzierżawić teren w trybie przetargu. Z powyższego obowiązku może zwolnić na mocy art. 37 ust. 4 u.g.n. również rada gminy w formie uchwały. Dalej wskazano, że nieruchomości będące przedmiotem Uchwały są w posiadaniu samoistnym Miasta Józefowa od ponad 30 lat, a Miasto wydzierżawia je osobie prawnej od dnia 1 sierpnia 2019 r. w celu prowadzenia działalności gospodarczej – stacji paliw, usług handlowo – gastronomicznych oraz działalności związanej z potrzebami użytkowników ruchu drogowego. Podano, że wydzierżawiane części nieruchomości łącznie z nieruchomością stanowiącą własność Wydzierżawiającego stanowią całość gospodarczą.

Pismem z dnia 2 sierpnia 2022 r., znaki: WNP-I.4130.539.2022 , WNP-I.4130.543.2022, organ nadzoru zwrócił się do Burmistrza Miasta Józefowa o udzielenie dodatkowych informacji i wyjaśnienie czyją własność stanowią wszystkie poszczególne działki wymienione w § 1 ust. 2 Uchwały. W odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 12 sierpnia 2022 r., znak: GiGN.6845.20.2019.AK wskazano, że właścicielem działki ew. nr 53/2, a także 89/1, 91, 92 (dla których prowadzona jest księga wieczysta nr WA10/00019602/2) z obr. 72 jest Skarb Państwa, właścicielem działek ew. nr: 53/1 z obr. 72, 1/1, 1/2 z obr. 73 jest Kasa Pożyczkowo-Oszczędnościowa Pracowników Elektrowni Warszawskiej, zaś działki ew. nr 53/10 z obr. 72 i nr 1/9 z obr. 73 nie posiadają właściciela. Zastrzeżono przy każdej z działek, iż Miasto jest jej posiadaczem samoistnym w części odpowiadającej powierzchni oddawanej w dzierżawę. Następnie wyjaśniono, że wymienione w Uchwale części nieruchomości stanowią niepodzielną całość gospodarczą i są zainwestowane przez dzierżawcę na stację paliw, która funkcjonuje na tym terenie od ponad 30 lat. Dzierżawca złożył do Gminy wniosek o wydzierżawienie terenu obejmującego wszystkie

wymienione części działek. Poprzednia umowa dzierżawy, również obejmująca opisane w Uchwale części działek ewidencyjnych, została zawarta w 2019 r., na wniosek właściciela stacji benzynowej. Miasto Józefów podjęło działania zmierzające do stwierdzenia nabycia własności wydzierżawianych części działek gruntu w drodze zasiedzenia z datą na maj 2020 r.

W ocenie organu nadzoru Uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa.

Wpisy ujawnione w księdze wieczystej WA1O/000196602/2 wskazują, iż właścicielem wymienionych w Uchwale działek ew. nr 89/1, 91 i 92 jest Skarb Państwa (podstawę wpisu stanowi decyzja Naczelnika Miasta Józefowa o wywłaszczeniu i odszkodowaniu z dnia 12 maja 1983 r., znak ZGT-8221-W-4/1-19/83). Nieruchomość, dla której prowadzona jest ta księga wieczysta, nie jest oddana w użytkowanie wieczyste. Na dzień podjęcia Uchwały w księdze wieczystej nie były ujawnione wzmianki o wnioskach czy ostrzeżenie dotyczące niezgodności stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2022 r. poz. 1728, z późn. zm. – zwanej dalej „u.k.w.”) domniemywa się, że prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym. Zasada ta obejmuje pełną treść wpisu dotyczącą ujawnionego prawa, czyli domniemanie istnienia prawa wpisanego w księdze wieczystej oraz domniemanie, że przysługuje ono podmiotowi wymienionemu we wpisie. Ponadto, należy domniemywać, że ujawnione prawo ma taką treść i takie pierwszeństwo, jakie wynika z dokonanego wpisu. Domniemanie to ma charakter wzruszalny, a zatem może być obalone – ale w stosownym trybie. Dopóki jednak domniemanie to nie zostanie obalone, to dla organu administracji, w tym dla organu nadzoru, jest wiążące, co oznacza, że w oparciu o nie winien być oceniany stan prawny danej nieruchomości. Wyjaśnienia Burmistrza Miasta Józefowa wskazujące, że Miasto podjęło działania zmierzające do stwierdzenia nabycia własności działek w drodze zasiedzenia z datą na maj 2020 r., nie mogą mieć znaczenia w tak przedstawionym stanie dla oceny prawnej Uchwały. Nie prowadzą one do wzruszenia domniemania z art. 3 ust. 1 u.k.w. wiążącego organ nadzoru, a tym samym nie mogą stać się podstawą dla tego organu do rozważań kwestii stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości, zastrzeżonej wyłącznie dla postępowań cywilnych. Na marginesie zauważyć należy, iż możliwość stwierdzenia zasiedzenia na rzecz Miasta Józefowa na datę przypadającą przed dniem podjęcia Uchwały – co miałyby ewentualnie stanowić jej uzasadnienie prawne – może budzić wątpliwości zważywszy, że według wyjaśnień udzielonych przez Burmistrza Miasta Józefowa na wskazanym

terenie przez wydierżawiającego jest urządzona i prowadzona stacja benzynowa od ponad trzydziestu lat, a pierwsza umowa dzierżawy dotycząca tego terenu została zawarta przez Miasto Józefów z właścicielem stacji dopiero w dniu 1 sierpnia 2019 r. Ostatecznie zauważyć należy, że w wyjaśnieniach Burmistrza Józefowa wprost potwierdzono, że Miasto Józefów nie jest właścicielem żadnej z działek objętych Uchwałą, a jedynie posiadaczem samoistnym.

Powołany w podstawie prawnej Uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. przyznaje radzie gminy wyłączną kompetencję do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydierżawiania 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. Oczywiście być powinno, iż przepis ten ma zastosowanie w odniesieniu do majątku gminy tj. gminnego zasobu nieruchomości, gdy zaplanowane czynności mają dotyczyć jego powiększenia, uszczuplenia lub udostępnienia na zasadach wskazanych w tym przepisie. Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.g.n. do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Do zasobu tego nie zaliczają się zatem inne nieruchomości, nawet gdyby były w posiadaniu samoistnym gminy. Uchwała dotyczy zaś oddania w dzierżawę nieruchomości, które nie zaliczają się do gminnego zasobu nieruchomości, gdyż stanowią własność innych podmiotów. W związku z powyższym wskazany przepis nie mógł stanowić normy kompetencyjnej dla jej podjęcia, nawet jeśli tytułem zaplanowanych działań pożytki mają przypaść gminie a nie właścicielowi nieruchomości. W konsekwencji podstawy prawnej dla Uchwały nie mógł stanowić także wskazany w akcie art. 25 ust. 2 u.g.n., gdyż odnosi się on do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Podkreślić także należy, że w uzasadnieniu Uchwały błędnie przytoczono treść art. 23 ust. 1 pkt 7a) u.g.n. Przepis ten nie warunkuje jakiegokolwiek wymienionej w nim czynności od zgody rady gminy wyrażonej w formie uchwały. Zastosowanie regulacji wymaga zaś uzyskania zgody wojewody na określone czynności dotyczące zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (o czym mowa także dalej).

Z uwagi zaś na okoliczność, iż niektóre z działek wymienionych w Uchwale stanowią własność Skarbu Państwa, w sprawie winien mieć zastosowanie art. 23 ust. 1 pkt 7a) u.g.n. – wprost, a nie jedynie w związku z innymi przepisami czy z odesłania (wymieniony *nota bene* w podstawie prawnej Uchwały). Zgodnie z nim zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej (z zastrzeżeniem wyjątków, które nie mają zastosowania w sprawie), a w szczególności wydierżawiają, wynajmują, użyczają oraz oddają w użytkowanie nieruchomości wchodzące w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody wojewody; zgoda wojewody jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. W myśl art. 21 u.s.g. do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa. Na podstawie analizy sprawy skonkludować należy, że niektóre z działek wymienionych w Uchwale wchodzą do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Podstawy dla podjęcia Uchwały nie mógł stanowić także art. 34 ust. 4 u.g.n., który przy zasadzie zawarcia umowy dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w drodze przetargu, dopuszcza możliwość wyrażenia zgody przez wojewodę albo odpowiednią radę lub sejmik na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów – z dwóch powodów. Po pierwsze, zgodnie z § 1 ust. 2 Uchwały, a także jej uzasadnieniem, oddanie w dzierżawę ma nastąpić na okres 3 lat, a zatem nie zostanie spełniony warunek z art. 34 ust. 4 u.g.n. o zawarciu umowy dzierżawy na czas dłuższy niż 3 lata. Po drugie, mając na uwadze analizę dokonaną wyżej oraz treść przepisu, to nie Rada Miasta Józefowa posiada kompetencję do wyrażenia zgody na dzierżawę nieruchomości, które zaliczają się do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

W ocenie organu nadzoru podjęcie Uchwały przez Radę Miasta Józefowa nie ma podstaw prawnych, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Powyższe względy uzasadniają stwierdzenie nieważności Uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/