



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 stycznia 2024 r.

WNP-I.4131.8.2024

Rada Miasta Otwocka

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XCIII/1008/23 Rady Miasta Otwocka z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umów dzierżawy gruntu na czas określony.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 19 grudnia 2023 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę Nr XCIII/1008/23 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umów dzierżawy gruntu na czas określony.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Otwocka zawiadomienia w dniu 19 stycznia 2024 r. znak: WNP-I.4131.8.2024.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do przyjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie, w związku z powyższym uznano za zasadne stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Analizując treść przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż ustalenia uchwały w sposób istotny naruszają art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej: „u.s.g.”.

Ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. Jednakże w doktrynie i w orzecznictwie

przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności z określonym przepisem prawnym (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, „Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny”, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101, 102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się w szczególności: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego

z 11 lutego 1998 r., sygn. II SA/Wr 1459/97; z 8 lutego 1996 r., sygn. SA/Gd 327/95). Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część, nie wywołuje skutków prawnych od samego początku.

Podstawę prawną uchwały stanowił m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” u.s.g., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy, m.in. 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.

W § 1 uchwały Rada Miasta Otwocka wyraziła zgodę na zawarcie umów dzierżawy gruntów na czas określony. W § 1 uchwały określono lokalizację działek, ich numery oraz powierzchnię każdej z nich, którą oddano w dzierżawę oraz sposób ich zagospodarowania, tj. działka ewid. nr 1 obręb 106, o powierzchni 280 m² przeznaczona jest pod ogródek przydomowy i garaże oraz działka ewid. nr 83, obręb 79 o powierzchni 24 m² przeznaczona jest pod pomieszczenie gospodarcze. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, iż uchwała Rady Miasta 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,

a z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie. Jak wynika z uzasadnienia do uchwały nieruchomości wskazane w uchwale, „przeznaczone do wydzierżawienia znajdują się we władaniu Gminy Otwock”.

Pismem z 15 stycznia 2024 r. znak: WNP-I.4130.777.2023 organ nadzoru zwrócił się do Prezydenta Miasta Otwocka o wskazanie i wyjaśnienie, czyją własność stanowią działki wymienione w § 1 uchwały. W odpowiedzi udzielonej pismem z 16 stycznia 2024 r. znak: WN.6845.9.2024 wskazano wprost, iż Miasto Otwock nie jest właścicielem działek objętych kwestionowaną uchwałą.

W odniesieniu do nieruchomości położonej przy ul. Krótkiej 4 w Otwocku, oznaczonej jako działka ew. nr 1 z obrębu 106, w piśmie z 16 stycznia 2024 r. wskazano, iż zgodnie z zapisem w ewidencji gruntów Miasta Otwocka zabudowana nieruchomość stanowiła własność osoby fizycznej, która zmarła; nie jest znany krąg spadkobierców po ww. osobie. Nieruchomość znajduje się w samoistnym posiadaniu Miasta Otwocka. W piśmie z 16 stycznia 2024 r. zastrzeżono, iż na działce znajduje się budynek mieszkalny administrowany przez Zarząd Gospodarki Mieszkaniowej – zarządcę lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Otwocka. Budynek zasiedlony jest przez najemców lokali na podstawie zawartych umów najmu. Najemcy korzystają z pozostałej części działki użytkując grunt z przeznaczeniem pod ogródki przydomowe, garaże i pomieszczenia gospodarcze. Co istotne, w piśmie z 16 stycznia 2024 r. wskazano, iż: „(...) w przygotowaniu są dokumenty niezbędne do wystąpienia do Sądu Rejonowego w Otwocku o uregulowanie stanu prawnego przedmiotowej nieruchomości na rzecz Miasta Otwocka”. Z wyjaśnień przekazanych do organu nadzoru wynika wprost, iż Miasto Otwock nie jest właścicielem działki położonej przy ul. Krótkiej 4 w Otwocku, oznaczonej jako działka ew. nr 1, obręb 106.

W odniesieniu do nieruchomości położonej przy ul. Elizy Orzeszkowej 8 w Otwocku, oznaczonej jako działka ew. nr 83 z obrębu 79, w wyjaśnieniach z 16 stycznia 2024 r. wskazano wprost, iż nieruchomość ta „zgodnie z zapisem w ewidencji gruntów m. Otwocka, stanowi własność Skarbu Państwa, a jako władający wpisany jest Zarząd Gospodarki Mieszkaniowej – zarządca lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Otwocka”. Podkreślono także, że „usytuowany na przedmiotowej działce budynek mieszkalny znajduje się w administracji Zarządu Gospodarki Mieszkaniowej i zasiedlony jest przez najemców lokali na podstawie zawartych umów najmu. Najemcy korzystają również z pozostałej części działki użytkując grunt z przeznaczeniem pod ogródki przydomowe, garaże i pomieszczenia gospodarcze. Miasto Otwock wystąpiło do Wojewody Mazowieckiego o nabycie z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. prawa własności przedmiotowej nieruchomości.”. Z wyjaśnień

przekazanych do organu nadzoru wynika zatem, iż Miasto Otwock nie jest właścicielem nieruchomości położonej przy ul. Elizy Orzeszkowej 8 w Otwocku, oznaczonej jako działka ew. nr 83, obręb 79.

W tym miejscu wskazać należy, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2023 r. poz. 1984) domniemywa się, iż 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. Domniemywać nadto należy, iż ujawnione prawo ma taką treść i takie pierwszeństwo, jakie wynika z dokonanego wpisu. Domniemanie ma charakter wrzuszalny, może być zatem obalone. Obalenie domniemania może nastąpić jedynie w stosownym trybie. Dopóki jednak domniemanie nie zostanie obalone, dla organu administracji jest ono wiążące. Oznacza to, iż w oparciu o to domniemanie winien być oceniany stan prawny danej nieruchomości. Z wyjaśnień Miasta Otwocka wynika, że Miasto podjęło działania zmierzające do stwierdzenia nabycia własności działek. Działania te nie mogą mieć znaczenia w tak przedstawionym stanie dla oceny prawnej kwestionowanej uchwały oraz nie prowadzą do wzruszenia domniemania z art. 3 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych wiążącego organ nadzoru, nie mogą zatem stanowić podstawy dla organu nadzoru do rozważań kwestii, np. stwierdzenia zasiedzenia, która zastrzeżona jest dla postępowań cywilnych.

Ostatecznie, w wyjaśnieniach przekazanych organowi nadzoru wprost potwierdzono, iż jedna z działek stanowi własność Skarbu Państwa, zaś wobec drugiej działki nie ustalono kręgu spadkobierców po zmarłym właścicielu nieruchomości.

Organ nadzoru wskazuje, iż przepis stanowiący podstawę podjęcia kwestionowanej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. przyznaje radzie gminy (miasta) wyłącznie kompetencję do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania, i obciążania nieruchomości oraz ich wdzierżawiania 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 (prezydent) może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy (miasta). 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 ustawy

z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.) 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, również te będące we władaniu jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiotowa uchwała dotyczy oddania w dzierżawę nieruchomości, które nie zaliczają się do gminnego zasobu nieruchomości Miasta Otwocka, ponieważ stanowią własność innych podmiotów.

W konkluzji powyższego, stwierdzić należy, iż uchwała w sposób istotny narusza prawo, z uwagi na brak delegacji dla Rady do podjęcia uchwały w przedmiocie oddania w dzierżawę nieruchomości, wobec których Miasto Otwock nie jest właścicielem.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/