



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

WSP/Radna Prawy
27-06-08 Ole

Wrocław, dnia 24 czerwca 2008 r.

URZĄDNIK II OŚWIADCZENIA 108
W ŚWI. KATARZYNY
Wrocław, dnia 27-06-2008
Nr 8001

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stwierdzam nieważność:

- § 13,
- § 19 ust. 1,
- § 22

uchwały Nr XVIII/134/08 Rady Gminy Święta Katarzyna z dnia 5 czerwca 2008 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi zasoby komunalne Gminy Święta Katarzyna z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i w zw. z art. 11 ust. 1 oraz art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603 z późn. zm. – zwana dalej ustawą), art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Uzasadnienie

Rada Gminy Święta Katarzyna podjęła na sesji w dniu 5 czerwca 2008 r. uchwałę Nr XVIII/134/08 w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi zasoby komunalne Gminy Święta Katarzyna.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 czerwca 2008 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 13 uchwały z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i w zw. z art. 11 ust. 1 oraz art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,
- § 19 ust. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 6 uchwały,
- § 22 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

1.

W podstawie prawnej uchwały Nr XVIII/134/08 powołano się m.in. na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a tejże ustawy: „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.". Z kolei na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy.

Oceniając badaną uchwałę trzeba rozważyć dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze należy zwrócić uwagę na podział kompetencji pomiędzy organami gminy i na ewentualne skutki podjęcia aktu z naruszeniem podziału kompetencji. Po drugie do rozważenia pozostaje kwestia, w jakim stopniu rada gminy jest właściwa do określenia zasad gospodarowania mieniem, czyli jak daleko organ stanowiący może uszczegółowić te zasady, aby nie ograniczać kompetencji organu wykonawczego.

Jak stanowi art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483): „Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.". Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym i kontrolnym gminy jest rada gminy, natomiast na mocy art. 26 ust. 1 organem wykonawczym jest wójt.

Artykuł 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wśród kompetencji wójta wymienia gospodarowanie mieniem komunalnym. Następnie sięgnąć należy do uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. Stosownie zaś do treści art. 25 ustawy, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt.

Na tle przytoczonych wyżej przepisów nie może budzić wątpliwości, że bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, a więc podejmowanie czynności prawnych i faktycznych dotyczących tych nieruchomości należy do wójta. Cytowany już art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym stanowi wyjątek od tej zasady i jako taki powinien być interpretowany ściśle. Organ stanowiący gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. Jak orzekł Wojewódzki Sąd administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 października 2004 r. sygn. akt II SA 3144/03 (Lex nr 16073): „art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy stanowiącej, iż to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. 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.".

Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał." (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Kolejna kwestia związana jest z rozumieniem pojęcia „zasad gospodarowania nieruchomościami”. Jak czytamy w słowniku języka polskiego zasada to ustalony na mocy

jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach (Uniwersalny słownik języka polskiego, red. S. Dubisz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008). Zasady gospodarowania nieruchomościami gminy powinny zatem stanowić zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w tym zakresie, z pominięciem jednak szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie cywilnoprawnej zawieranej przez wójta.

W § 13 badanej uchwały zapisano: „Najemca ponosi koszty sporządzenia zleconej przez gminę wyceny gruntu i lokalu. Koszty podziału geodezyjnego nieruchomości w celu wydzielenia gruntu niezbędnego do funkcjonowania budynku oraz koszt inwentaryzacji budynku pokrywa gmina.”. Zakwestionowane zapisy § 13 uchwały regulują właśnie takie kwestie, które unormowane powinny zostać w umowie. Zapisy takie godzą nadto w wyrażoną w art. 353¹ kodeksu cywilnego zasadę swobody umów. Należy zgodzić się z poglądem, że rada gminy nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać wójta w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez gminę, jeżeli ustawa wyraźnie takich uprawnień radzie nie przyznaje.

2.

W § 19 ust. 1 przedmiotowej uchwały czytamy: „W przypadku przekazywania nieruchomości jednostce organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej w trwały zarząd warunki korzystania z nieruchomości ustala Wójt Gminy w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu.”.

Zgodnie z art. 43 ust. 6 ustawy: „Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą ustalić, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne.”.

Jako osoba prawna, gmina działa przez swoje organy, którymi zgodnie z art. 11a ustawy o samorządzie gminnym są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym w gminie jest rada gminy. Nadto z treści cytowanego art. 43 ust. 6 ustawy wyraźnie wynika, że organem właściwym do określenia szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości oddanych w trwały zarząd jednostkom organizacyjnym jest rada gminy. Ustawodawca jednocześnie nie upoważnił rady gminy do dalszego delegowania jej kompetencji na inne organy, tu: na Wójta. Upoważnienie przez Radę Gminy Wójta do określenia warunków korzystania z nieruchomości oddanych jednostkom organizacyjnym w trwały zarząd stanowi przekroczenie kompetencji z art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto należy podkreślić, że elementy, z jakich ma się składać decyzja o oddaniu nieruchomości w trwały zarząd określa enumeratywnie art. 45 ust. 2 i ust. 2a ustawy, cyt.:

„2. Decyzja o ustanowieniu trwałego zarządu powinna zawierać:

- 1) nazwę i siedzibę jednostki organizacyjnej, na rzecz której jest ustanawiany trwały zarząd;
- 2) oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz według katastru nieruchomości;
- 3) powierzchnię oraz opis nieruchomości;
- 4) przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania;
- 5) cel, na jaki nieruchomość została oddana w trwały zarząd;
- 6) termin zagospodarowania nieruchomości;
- 7) cenę nieruchomości i opłatę z tytułu trwałego zarządu;
- 8) możliwość aktualizacji opłaty z tytułu trwałego zarządu;
- 9) czas, na który trwały zarząd został ustanowiony (ust. 2).

2a. W przypadku nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu można nałożyć, w miarę potrzeby, na jednostkę organizacyjną obowiązek odbudowy lub remontu położonych na tej nieruchomości zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w decyzji.”.

3.

W § 22 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła: „Przy oddawaniu nieruchomości w użytkowanie, dzierżawę lub najem Wójt Gminy może odstąpić od przetargu w przypadku:

- 1) umów zawieranych na okres nie dłuższy niż trzy lata,
- 2) gdy w okresie wywieszenia wykazu gruntów przeznaczonych do wydzierżawienia lub najmu (zgodnie z art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami) lub bezpośrednio po tym okresie zostanie złożony tylko jeden wniosek o dzierżawę lub najem gruntu,
- 3) zawierania umów w celu uregulowania stanu prawnego władania ogródkami przydomowymi, gruntami pod garażami i budynkami gospodarczymi,
- 4) gruntów rolnych odłogowanych przez okres co najmniej jednego roku,
- 5) innych ważnych przyczyn – w szczególności w przypadku przekazywania nieruchomości osobom prawnym i fizycznym prowadzącym działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo – rozwojową, wychowawczą lub sportowo – turystyczną na cele niezwiązane z działalnością zarobkową.”.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że przepisy zamieszczone w art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy potraktować jako *lex specialis* w stosunku do cytowanego już art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Jak stanowi art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami:

„1. Z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu.

2. Nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli:

- 1) jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34;
- 2) zbycie następuje między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami;
- 3) jest zbywana na rzecz osób, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2;
- 4) zbycie następuje w drodze zamiany lub darowizny;
- 5) sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz jej użytkownika wieczystego;
- 6) przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej części, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości;
- 7) ma stanowić wkład niepieniężny (aport) do spółki albo wyposażenie nowo tworzonej państwowej lub samorządowej osoby prawnej, lub majątek tworzonej fundacji;
- 8) jest zbywana na rzecz zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną, na której terenie jest położona;
- 9) przedmiotem zbycia jest udział w nieruchomości, a zbycie następuje na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości;
- 10) jest zbywana na rzecz kościołów i związków wyznaniowych, mających uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej;
- 11) jest sprzedawana na rzecz partnera prywatnego lub spółki, o której mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, jako wkład własny podmiotu publicznego, w celu realizowania zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, z zastrzeżeniem art. 25 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym;
- 12) jest zbywana na rzecz podmiotów, o których mowa w art. 61 ust. 1.

3. Wojewoda - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a odpowiednia rada lub sejmik - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, mogą zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. Przepis ten stosuje się również, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę. Przepisu tego nie stosuje się, w przypadku gdy o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający powyższe warunki.

4. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów."

Mocą § 22 przedmiotowej uchwały Rada Gminy wprowadziła zasadę, zgodnie z którą wydzierżawianie i oddawanie w najem oraz w użytkowanie nieruchomości gruntowych odbywać się będzie w trybie bezprzetargowym w przypadkach określonych w uchwale.

Cytowany wyżej art. 37 ust. 4 zd. 2gie ustawy daje podstawę do zwolnienia od przetargowego trybu zawierania umów najmu, dzierżawy i użytkowania nieruchomości w drodze uchwały rady gminy. Zgoda ta jednak nie może być wyrażona w każdym przypadku.

Artykuł 37 ust. 4 w zdaniu pierwszym odsyła do odpowiedniego stosowania ust. 1. Na mocy tego odesłania należy stwierdzić, że generalną zasadą jest stosowanie przetargu przy zawieraniu umów najmu, dzierżawy i użytkowania nieruchomości.

Jednakże art. 37 ust. 1 odsyła z kolei do ust. 2 i 3, które określają wyjątki od zasady stosowania przetargu. Bez wątpienia zatem również przy zawieraniu umów określonych w art. 37 ust. 4 ustawy obowiązuje zasada przetargu z wyjątkami, które wynikają z art. 37 ust. 2 i 3. Z mocy prawa zwolnione są zatem od przetargu umowy najmu, dzierżawy i użytkowania nieruchomości w okolicznościach wymienionych w art. 37 ust. 2. Na mocy zaś odpowiedniej uchwały rady gminy wyrażającej zgodę na odstąpienie od przetargu, zwolnione od trybu przetargowego będą te umowy, na które zezwala art. 37 ust. 3 ustawy, a więc wyłącznie dotyczące nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową.

Należy zatem wyraźnie podkreślić, że zdanie 2 ust. 4 art. 37 nie jest samodzielną podstawą do wyrażenia zgody na tryb bezprzetargowy przy zawieraniu umów dzierżawy, użyczenia czy najmu, gdyż ten może mieć miejsce tylko przy odpowiednim zastosowaniu ust. 2 i 3 przy wyrażaniu tej zgody.

Organ nadzoru podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 11 kwietnia 2006 r. sygn. akt I OSK 756/05 (Lex nr 209189), cyt.: „Z art. 37 ust. 4 wynika generalna zasada, że przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na okres do 3 lat nie obowiązuje tryb przetargowy, bowiem ten obowiązuje do zawierania tych umów na czas dłuższy niż 3 lata. Tryb przetargowy ma miejsce na mocy odpowiedniego zastosowania ust. 1 tego artykułu. Odpowiednie zastosowanie aktu czy przepisu oznacza, że niektóre unormowania stosuje się wprost, inne wcale. Na tle art. 37 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603), odwołanie się ust. 4 do odpowiedniego zastosowania ust. 1 powoduje, że do zawierania umów, o których

mowa w ust. 4 na dłużej niż 3 lata ust. 1 będzie miał zastosowanie wprost, zatem również z zastrzeżeniami, o których mowa w ust. 2 i 3 tego artykułu, bowiem ust. 1 na nie się powołuje. Natomiast ust. 2 i 3 będzie miał odpowiednie zastosowanie przy wyrażeniu zgody, o której mowa w zdaniu drugim ust. 4.”

Stanowisko takie podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 24 października 2007 r. sygn. akt II SA/Gl 459/07 (Lex nr 340449), który zauważył, iż aby przypisać przepisowi art. 37 ust. 4 zd. 2gie ustawy znaczenie takie, że stanowi on samodzielną podstawę do wyrażania zgody na odstąpienie od przetargowego trybu zawierania tych umów, to musiałby on zostać uzupełniony o zwrot „ust. 3 nie stosuje się”.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

Łukasz Sredniawski
WICEWOJEWODA