



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 15 września 2009 r.

NK.II.0911-19/448/09

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:

- 1) **§ 5 ust. 3, § 9, § 10, § 12 ust. 4, § 18 ust. 2, § 20, § 21 ust. 4–8, § 24 ust. 2, § 25** uchwały nr XXVIII/240/2009 z powodu istotnego naruszenia 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.) oraz z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.);
- 2) **§ 12 ust. 5, § 13 ust. 3, § 14 ust. 2, § 16 ust. 2, § 17 ust. 3** uchwały nr XXVIII/240/2009 z powodu istotnego naruszenia art. 353¹ pkt 15 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.);
- 3) **§ 15** uchwały nr XXVIII/240/2009 z powodu istotnego naruszenia art. 43 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.);
- 4) **§ 16 ust. 3, § 19 ust. 2 lit. a, b, d, f, g** uchwały nr XXVIII/240/2009 z powodu istotnego naruszenia art. 37 ust. 4 w zw. z ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.);
- 5) **§ 18 ust. 4 i ust. 5** uchwały nr XXVIII/240/2009 z powodu istotnego naruszenia art. 34 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.)

uchwały Rady Gminy Lubań z dnia 14 sierpnia 2009 r. nr XXVIII/240/2009 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Uzasadnienie

Rada Gminy Lubań podjęła na sesji w dniu 14 sierpnia 2009 r. uchwałę nr XXVIII/240/2009 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 sierpnia 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXVIII/240/2009 organ nadzoru stwierdził podjęcie:

1. **§ 5 ust. 3, § 9, § 10, § 12 ust. 4, § 18 ust. 2, § 20, § 21 ust. 4–8, § 24 ust. 2, § 25** uchwały nr XXVIII/240/2009 z powodu istotnego naruszenia 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.) oraz z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.);
2. **§ 12 ust. 5, § 13 ust. 3, § 14 ust. 2, § 16 ust. 2, § 17 ust. 3** uchwały nr XXVIII/240/2009 z powodu istotnego naruszenia art. 353¹ pkt 15 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.);

3. **§ 15** uchwały nr XXVIII/240/2009 z powodu istotnego naruszenia art. 43 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.);
4. **§ 16 ust. 3, § 19 ust. 2 lit. a, b, d, f, g** uchwały nr XXVIII/240/2009 z powodu istotnego naruszenia art. 37 ust. 4 w zw. z ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.);
5. **§ 18 ust. 4 i ust. 5** uchwały nr XXVIII/240/2009 z powodu istotnego naruszenia art. 34 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.).

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyważania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

1.

W § 5 ust. 3 uchwały postanowiono: „Odpłatne nabycie nieruchomości następuje w wyniku negocjacji bądź na podstawie wyceny nieruchomości sporządzonej przez rzeczoznawcę majątkowego”.

W § 9 uchwały postanowiono: „Przy zbyciu nieruchomości w drodze przetargu cenę wywoławczą ustala Wójt w drodze odrębnego zarządzenia, w sposób określony w ustawie i przepisach szczególnych”.

W § 10 uchwały postanowiono: „1. Wójt zobowiązany jest określić koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży lub oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste (koszty geodezyjne, koszty wyceny) i koszty związane z przeniesieniem prawa własności do nieruchomości. 2. W przypadku wszczęcia procedury zbycia nieruchomości na wniosek strony, przygotowanie nieruchomości do zbycia można uzależnić od uiszczenia przez wnioskodawcę zaliczki na poczet ceny nabycia nieruchomości. 3. Wysokość zaliczki ustala się w oparciu o przewidywany koszt wykonania czynności o których mowa w ust. 1. 4. Wpłaconą zaliczkę należy zaliczyć na poczet ceny nabycia nieruchomości.”.

W § 12 ust. 4 uchwały postanowiono: „Warunki zamiany nieruchomości uzgadnia się w drodze rokowań”.

W § 18 ust. 2 uchwały postanowiono: „Wójt w drodze zarządzenia określi sposób i tryb przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości”.

W § 20 uchwały postanowiono: „Przetarg na ustalenie stawki czynszu przeprowadza komisja wyłoniona przez Wójta, która każdorazowo ustala prawidłowość ogłoszenia przetargu (przedmiot przetargu, wywoławczą wysokość czynszu, wysokość postąpienia, zachowanie terminu ogłoszenia o przetargu, listę uczestników przetargu). 2. W przypadku niewyłonienia dzierżawcy lub najemcy w pierwszym przetargu może być ogłoszony drugi przetarg, przy czym wywoławcza stawka czynszu w drugim przetargu może być obniżona do 50%. 3. Warunki dzierżawy lub najmu określa się w przetargu, a w przypadku wydzierżawiania lub wynajmowania w trybie bezprzetargowym – w umowie zawartej z dzierżawcą lub najemcą. 4. Czynsz ustala się w umowie jako sumę pieniężną”.

W § 21 uchwały postanowiono: „4. Nie ustala się czynszu od: a) gruntów pod ciekami wodnymi naturalnymi lub sztucznymi, zaliczonymi do urządzeń melioracji wodnych szczegółowych,

z wyjątkiem stawów, b) gruntów pod wodami nieprzydatnymi do rybackiego ich wykorzystania, c) użytków rolnych klasy V i VI oraz nieużytków. 5. Podstawę do ustalenia wysokości czynszu stanowi: a) w przypadku wydzierżawienia gruntów w drodze przetargu – równowartość odpowiedniej ilości pszenicy ustalona w drodze przetargu i cena kwintala pszenicy ustalonej na podstawie średniej krajowej ceny skupu q pszenicy ogłoszonej przez GUS w półroczu kalendarzowym, za który przypada płatność, b) w przypadku wydzierżawienia gruntów w drodze bezprzetargowej – równowartość odpowiedniej ilości pszenicy wydzierżawionej nieruchomości (tabela nr 1) i cena kwintala pszenicy ustalonej na podstawie średniej krajowej ceny skupu 1 q pszenicy ogłoszonej przez GUS w półroczu kalendarzowym, za który przypada płatność, z zastrzeżeniem ust. 3. 6. Czynsz dzierżawny płatny jest za półrocze roku kalendarzowego „z góry” w następujących terminach: a) za pierwsze półrocze – do 15 marca b) za drugie półrocze – 15 listopada. 7. W przypadku zawarcia umowy po terminach płatności, o których mowa w ust. 6 uchwały, czynsz ustalony proporcjonalnie do okresu dzierżawy, w którym została zawarta umowa, płatny jest w terminie jednego miesiąca od daty jej zawarcia.”.

W § 24 ust. 2 uchwały postanowiono: „Podstawę do ustalenia wysokości czynszu za wydzierżawienie i wynajmowanie nieruchomości na cele nie rolne stanowi: a) w przypadku zawierania umów w drodze przetargu – stawka czynszu ustalona w przetargu, b) w przypadku przedłużania dotychczasowych umów – stawka czynszu ustalona w dotychczasowej umowie, c) w przypadku zawierania umów w drodze bezprzetargowej – stawka czynszu określona w § 22 ust. 2 i § 23 ust. 2, z zastrzeżeniem ust. 1.”.

W § 25 uchwały postanowiono: „1. Począwszy od 1 stycznia 2010 r. stawki określone w § 22 ust. 2 i § 23 ulegają zmianie w każdym kolejnym roku kalendarzowym o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku poprzednim, ogłaszany w Monitorze Polskim Komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. 2. W umowie dzierżawy lub najmu nieruchomości na cele nie rolne należy umieścić klauzulę o trybie corocznego podwyższania czynszu w oparciu o wskaźnik o którym mowa w ust. 1”.

Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych.

Jako osoba prawna, działa ona przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ustawy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Przepisy ustawy determinują sytuację prawną oraz zakres kompetencji, kierunków oraz prawnych form działania tychże organów. I tak, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym **wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym**. Do zadań organu wykonawczego gminy należy m.in. wykonywanie uchwał organu stanowiącego – rady oraz innych zadań gminy określonych w przepisach szczególnych (art. 30 ustawy). Z kolei przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że: **„Do zadań wójta należy w szczególności: gospodarowanie mieniem komunalnym”**. Zgodnie z art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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 tej 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. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, cyt.: „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.” 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 nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję 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). Podobnie orzekł NSA w wyroku z dnia 4 kwietnia 1991 r. (SA/Gd 23/91, OSP 1991, nr 11, poz. 267), w którym podkreślił, iż zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań zarządu należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. NSA wskazał na szczególną rolę zarządu w sprawach gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, wskazując, iż rada gminy może podejmować wyłącznie uchwały zalecające określony sposób gospodarowania mieniem gminy, samo zaś gospodarowanie nim należy do zarządu. Zasady te potwierdza także ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 25 ust. 1. Zatem sposób nabycia, zbycia nieruchomości, prowadzenie procedury sprzedaży nieruchomości, ustalania czynszu należy już do organu wykonawczego, bowiem są to czynności stricte związane z gospodarowaniem mieniem komunalnym.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym). Co do reprezentowania gminy na zewnątrz to ma ono istotne znaczenie w przypadku podejmowania czynności mających znaczenie prawne, czy też wywołujących określone skutki prawne. Niewątpliwie wójt będzie wyłącznie uprawnionym organem do reprezentowania lokalnej wspólnoty samorządowej w sferze publicznoprawnej (składania oświadczeń woli oraz reprezentacji gminy w stosunkach z zewnętrznymi organami administracji publicznej).

Ponadto wójt, burmistrz, (prezydent miasta) jest organem reprezentującym gminę w stosunkach cywilnoprawnych (np. w przypadku gdy gmina występuje w obrocie prawnym jako właściciel) i składania oświadczeń woli w zakresie umów dotyczących np. zbywania, nabycia lub obciążenia mienia komunalnego.

Oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt lub działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo z inną upoważnioną przez wójta osobą (art. 46 ust. 1 ustawy). Jednakże ustawa w art. 46 ust. 3 przewiduje, iż w przypadkach gdy czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych po stronie gminy, wówczas do jej skuteczności niezbędna jest kontrasygnata skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej.

Zatem wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ wykonawczy gminy i ją reprezentujący, samodzielnie jest uprawnionym zarówno do czynności określonych w wyżej zakwestionowanych przepisach uchwały.

Nadto odnośnie zapisu § 20 ust. 1 uchwały wskazać należy, że rada gminy na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym została upoważniona do tworzenia stałych i dołączonych komisji ze swojego grona. Powoływanie przez wójta komisji leży w jego wyłącznych kompetencjach wykonawczych, zaś komisji przetargowych z przepisów Prawa zamówień publicznych.

2.

W § 12 ust. 5 uchwały postanowiono: „Rozliczenie należności stron z tytułu zamiany nieruchomości może obejmować oprócz wartości nieruchomości również odszkodowania i inne wzajemne zobowiązania stron”.

W § 13 ust. 3 uchwały postanowiono: „W umowie darowizny określa się cel, na który nieruchomość jest darowana”.

W § 14 ust. 2 uchwały postanowiono: „Koszty umów, w oparciu o które następuje obciążenie nieruchomości stanowiących własność Gminy, ponoszą podmioty, na rzecz których to obciążenie następuje.”.

W § 16 ust. 2 uchwały postanowiono: „Opłaty z tytułu użytkowania ustala się w umowie”.

W § 17 ust. 3 uchwały postanowiono: „Sposób korzystania z nieruchomości winien zostać określony w umowie sporządzonej w formie aktu notarialnego”.

Mocą powyższych zapisów Rada Gminy wskazała na elementy umów cywilnoprawnych m.in. zamiany nieruchomości, darowizny oraz postanowiła o pisemnej formie umowy. Tymczasem rada gminy została upoważniona do stanowienia zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania, a w ramach delegacji ustawowej brak jest upoważnienia dla rady gminy do stanowienia o elementach umowy cywilnoprawnej.

W podstawie prawnej uchwały powołano się 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, o czym wskazano w pkt 1 uzasadnienia. 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 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. Zakwestionowane zapisy § 12 ust. 5, § 13 ust. 3, § 16 ust. 2 i § 17 ust. 3 uchwały regulują właśnie takie kwestie, które unormowane powinny zostać w umowie. Zapisy takie godzą 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. W tym miejscu wskazać należy, że dotyczy to również już wyżej zakwestionowanych § 21 ust. 6 i ust. 7 uchwały.

Należy zwrócić uwagę, że kontrola wykonywana przez organ nadzoru ma charakter abstrakcyjny – nie jest badana konkretna umowa, ale akt prawa miejscowego. Akt ten jako powszechnie obowiązujący będzie bezwzględnie i jednostronnie kształtował treść przyszłych wzorców umownych i oraz samych umów. Jego postanowienia nie będą mogły być renegocjowane przy zawieraniu umowy. W sytuacji więc, gdy strona przyszłej umowy – odbiorca usług – przy jej zawieraniu nie ma żadnego wpływu na jej treść wynikającą z uchwalonej uchwały, narzucającego niekorzystne dla niej rozwiązanie uznać należy, że sama uchwała narusza powołane wyżej przepisy Kodeksu cywilnego.

Odnosnie zapisu § 13 ust. 3 uchwały wskazać należy, że o celu umowy darowizny stanowią strony umowy, bowiem zgodnie z art. 888 § 1 Kodeksu cywilnego przez umowę darowizny darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku. Zatem obowiązek określenia celu umowy darowizny wynika z przepisu rangi ustawowej.

3.

W § 15 ust. 1 uchwały postanowiono: „W przypadku przekazania nieruchomości w trwałą zarząd, warunki korzystania z nieruchomości ustala Wójt w drodze decyzji, stosując przepisy ustawy i przepisy szczególne”. Tym samym Rada Gminy dokonała delegacji swojej ustawowej kompetencji na Wójta Gminy bez upoważnienia ustawowego.

Na mocy art. 45 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwy organ ustanawia na rzecz jednostki organizacyjnej trwałą zarząd nieruchomości w formie decyzji, której elementy zostały określone w ust. 2 tego przepisu. Zgodnie zaś z art. 43 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa oddaje się w trwałą zarząd państwowej jednostce organizacyjnej, a nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego jednostki samorządu terytorialnego – odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zaś w ust. 6 art. 43 ustawy o gospodarce nieruchomościami *expressis verbis* wskazano, że odpowiednia rada może ustalić w drodze uchwały szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne. Ustawodawca zatem przyznał radzie gminy wyłączną kompetencję do stanowienia o szczegółowych warunkach korzystania z nieruchomości oddanej w trwałą zarząd, a jednocześnie nie upoważnił tego organu do przekazania swojej kompetencji na organ wykonawczy. Postanowienie § 15 uznać zatem

należy za podjęte z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

4.

W § 16 ust. 3 uchwały postanowiono: „Wójt może odstąpić od obowiązku trybu przetargowego zawarcia umów użytkowania w przypadku zawierania umów z osobami fizycznymi i prawnymi w celu prowadzenia działalności charytatywnej, opiekuńczej, kulturalnej, leczniczej, oświatowej, naukowej, badawczo-rozwojowej, wychowawczej lub sportowo-turystycznej, na cele nie związane z działalnością zarobkową”.

W § 19 ust. 2 uchwały postanowiono: „Wójt może odstąpić od przetargowej formy wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości gminnych w następujących przypadkach:

- a) nieruchomość jest wydzierżawiana lub wynajmowana osobie, która użytkuje nieruchomość na podstawie umowy lub umów przez okres co najmniej 3 lat i wyraziła na piśmie wolę dalszej dzierżawy przed upływem terminu ważności umowy pod warunkiem, że nie posiada żadnych zaległości pieniężnych z tytułu dzierżawy lub najmu nieruchomości,
- b) gdy pierwszy przetarg został zakończony wynikiem negatywnym – wydzierżawienie lub wynajęcie nieruchomości może nastąpić bez przeprowadzenia kolejnego przetargu osobie, która złoży wniosek o jej wydzierżawienie lub wynajęcie, za stawkę czynszu w wysokości określonej w ogłoszeniu o przetargu,
- d) nieruchomość zostaje wydzierżawiona lub wynajęta stowarzyszeniom i klubom sportowym oraz samorządowym jednostkom organizacyjnym,
- f) wysokość rocznego czynszu dzierżawnego lub najmu za nieruchomość jest niższa niż 5,00 zł,
- g) przedmiotem najmu jest komórka przynależna do wynajmowanego lokalu mieszkalnego”.

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 partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeżeli sprzedaż stanowi wniesienie wkładu własnego podmiotu publicznego;
- 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.
5. Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa może odstąpić od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów, o których mowa w ust. 3 i 4, w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60a ust. 2 pkt 1, bez konieczności odpowiednio zwolnienia z obowiązku lub wyrażenia zgody przez wojewodę.”.

Podstawą wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargu są przepisy art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednakże zgoda ta nie może być wyrażona bezwarunkowo.

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

Cytowany wyżej art. 37 ust. 4 zd. 2. 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 wątplenia 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 przeznaczają 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 użytkowania, dzierżawy czy najmu, gdyż ten może mieć miejsce tylko przy odpowiednim zastosowaniu ust. 2 i 3 przy wyrażeniu 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. 2. 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”.

5.

W § 18 ust. 4 i ust. 5 uchwały postanowiono: „4. W przypadku wygaśnięcia umowy dzierżawy lub najmu, dotychczasowemu dzierżawcy lub najemcy przysługuje pierwszeństwo w otrzymaniu nieruchomości do dalszej dzierżawy lub najmu. 5. Pierwszeństwo, o którym mowa w ust. 4 nie przysługuje, jeżeli: a) dzierżawca lub najemca nie wykonuje postanowień umowy, b) nieruchomość nie została przeznaczona do dalszej dzierżawy lub najmu.”.

Tymczasem brak jest upoważnienia ustawowego do przyznawania dotychczasowemu dzierżawcy lub najemcy prawa do otrzymania pierwszeństwa do dalszej dzierżawy lub najmu nieruchomości i określenia zasad ich przyznawania, nieprzyznawania. Przepis art. 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi o przypadkach przysługiwania prawa pierwszeństwa

przy zbywaniu osobom fizycznym i prawnym nieruchomości, a dotyczy to wyłącznie lokali mieszkalnych (ust. 1 pkt 3). Przepis art. 34 ust. 6 wskazuje jedynie, że odpowiednia rada w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego może przyznać w drodze uchwały pierwszeństwo w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom. Brak jest zatem upoważnienia do przyznawania prawa pierwszeństwa w zawieraniu kolejnych umów dzierżawy i najmu z dotychczasowymi dzierżawcami, najemcami. Zgodnie z przepisami prawa rangi ustawowej z upływem okresu dzierżawy, najmu nieruchomości powinien zostać przeprowadzony przetarg, chyba że zachodzą okoliczności odstąpienia od obowiązkowego przetargowego trybu zawarcia tych umów (art. 37 ust. 4 w zw. z ust. 1, ust. 2 i ust. 3).

Rada gminy, mocą art. 18 ust. 2 pkt 9a ustawy o samorządzie gminnym, jest wyłącznie upoważniona do podejmowania 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. Jednakże stanowione zasady muszą być zgodne z aktami prawnymi, w tym ustawą o gospodarce nieruchomościami. 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 kompetencję 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).

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 gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC