



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 30 kwietnia 2009 r.

NK.II.0911-7/296/09

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

§ 5 pkt 2) we fragmencie: „przy czym łączny okres trwania umowy nie może być dłuższy niż 9 lat” i § 5 pkt 3) uchwały nr XXXI/269/2009 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie zasad wydzierżawiania, najmu i użyczenia nieruchomości stanowiących własność Miasta i Gminy Bierutów z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a 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 art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bierutowie podjęła na sesji w dniu 26 marca 2009 r. uchwałę nr XXXII/269/2009 w sprawie zasad wydzierżawiania, najmu i użyczenia nieruchomości stanowiących własność Miasta i Gminy Bierutów.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 kwietnia 2009 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej § 5 pkt 2) we fragmencie: „przy czym łączny okres trwania umowy nie może być dłuższy niż 9 lat” i § 5 pkt 3) z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Bierutowie ustaliła zasady wydzierżawiania, najmu i użyczenia nieruchomości stanowiących własność Miasta i Gminy Bierutów. W § 5 uchwały postanowiono o okolicznościach uzasadniających bezprzetargowe zawieranie umów najmu i dzierżawy nieruchomości, cyt.: „W trybie bezprzetargowym mogą być wynajmowane lub wydzierżawiane nieruchomości w przypadku:

- 1) zawierania umów do 3 lat,
- 2) przedłużania umów na kolejne 3 lata dzierżawy lub najmu dotychczasowym dzierżawcom lub najemcom, przy czym łączny okres trwania umowy nie może być dłuższy niż 9 lat,
- 3) przeznaczone na cele publiczne określone w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.”.

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 przeznaczają 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."

Ponadto w podstawie prawnej badanej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: „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.”

Artykuł 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym dotyczy tylko wyrażenia zgody na samo wynajęcie czy wydzierżawienie nieruchomości, nie ma w nim zaś mowy o określaniu przez radę gminy trybu zawarcia tej umowy. Należy jeszcze zauważyć, iż mimo powołania w podstawie prawnej uchwały tegoż przepisu z treści § 5 pkt 2 uchwały wynika, że zamiarem Rady Miejskiej było nie tylko wyrażenie zgody na samo zawieranie kolejnych umów najmu i dzierżawy, ale i wyrażenie zgody na odstąpienie od przetargowego trybu zawierania tych umów. W związku z powyższym uchwała została podjęta z przekroczeniem kompetencji z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

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 wątpliwości 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/G1 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”.

Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 października 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 35/07 (Lex nr 398981): „Mając na uwadze postanowienia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), jak i przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), przyjąć należy, że w przypadku braku określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych rada gminy ma jedynie kompetencje w przedmiocie wyrażania zgody na wymienione w tym przepisie czynności obrotu nieruchomościami, natomiast nie posiada uprawnień – kompetencji do wskazywania, z kim dana umowa i na jakich zasadach ma zostać zawarta.”.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę, że na mocy samej ustawy, a nie uchwały Rady Miejskiej, zwolnione od przetargu będą umowy najmu i dzierżawy nieruchomości zawierane na okres do 3 lat. To samo dotyczy przedłużania umów na kolejne 3 lata, jak zapisano w § 5 pkt 2) uchwały. Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 4 zd. 1. ustawy o gospodarce nieruchomościami: „Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.”. Jednakże trzeba także podkreślić, że zasada bezprzetargowego trybu zawierania umów trwających do 3 lat nie doznaje żadnych ograniczeń. Ustawodawca nie wprowadza bowiem żadnych dodatkowych obwarowań, rada gminy (tu Rada Miejska) zaś nie została w ustawie upoważniona do wprowadzania takich ograniczeń. Tym samym nieuprawniony jest zapis § 5 pkt 2) uchwały, z którego wynika, że warunkiem bezprzetargowego przedłużenia umowy na kolejne 3 lata jest nieprzekroczenie przez łączny okres trwania kolejnych umów 9 lat.

Jeśli zaś chodzi o zapis § 5 pkt 3) uchwały, trzeba jeszcze raz podkreślić, iż rada gminy (tu Rada Miejska) może wprawdzie wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów najmu lub dzierżawy nieruchomości, jednakże będą to tylko 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. Wprawdzie Rada zwolniła od przetargowego trybu zawarcia umów dotyczących nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne, jednakże odstąpienie od przetargu w tej sytuacji jest dodatkowo obwarowane wymogiem, aby cele te były realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznaczają się w całości na działalność statutową. Rada Miejska dokonała zatem modyfikacji przepisu kompetencyjnego, rozszerzając możliwość zwolnienia od przetargu na wszystkie umowy dotyczące nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne. Przekroczenie zaś kompetencji zawsze musi być oceniane w kategoriach istotnego naruszenia prawa.

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