



URZĄD GMINY KAMIENNA GÓRA

WPLYNEŁO

04623/08

10. 10. 2008

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-8/524/08

Ry.

Binn R. Gm.

Wrocław, dnia 2 października 2008 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) **stwierdzam nieważność § 2 uchwały** Rady Gminy Kamienna Góra Nr XXVI/114/08 z dnia 27 sierpnia 2008 r. w sprawie zasad wdzierżawiania i najmu nieruchomości gminnych z powodu istotnego naruszenia art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603 ze zm.).

Uzasadnienie

Rada Gminy Kamienna Góra na sesji w dniu 27 sierpnia 2008 r. podjęła uchwałę Nr XXVI/114/08 w sprawie zasad wdzierżawiania i najmu nieruchomości gminnych, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 5 września 2008 r., przekazana przez Przewodniczącego Rady Gminy pismem nr RG.0052-8/08 z dnia 2 września 2008 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Rada Gminy Kamienna Góra w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazała na kompetencje wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy.

Stanowienie aktów prawa miejscowego związane jest z obowiązkiem precyzyjnej realizacji delegacji ustawowej, co oznacza, że w treści aktu prawa miejscowego można doprecyzować tylko i wyłącznie zagadnienia wskazane w normie kompetencyjnej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada natomiast kompetencji do stanowienia odnośnie kwestii uregulowanych przez ustawodawcę. Działanie odmienne, tj. regulowanie, a także modyfikacja zagadnień uregulowanych przez ustawodawcę, narusza w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada ustaliła zasady wdzierżawiania i najmu nieruchomości gminnych. I tak w § 2 uchwały postanowiono:

Wyraża się zgodę na odstąpienie od wyłonienia dzierżawcy w drodze przetargu i zawarcia umowy na czas określony, w przypadku dzierżawy nieruchomości: a) na rzecz gminnych osób prawnych i gminnych jednostek organizacyjnych, b) na rzecz dotychczasowego dzierżawcy nieruchomości, c) w celu poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej lub jej części, stanowiącej własność lub oddanie w dzierżawę, najem lub

użytkowanie wnioskodawcy, d) przeznaczonych na wybudowanie obiektów infrastruktury technicznej.

Zgodnie z art. 37 ust. 4 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.** Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.

Przepis zaś ustępu 1 artykułu 37 wprowadza generalną zasadę zbywania nieruchomości w drodze przetargu. Ustawodawca wprowadził jednakże wyjątek od tej zasady i dopuścił możliwość zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym stanowiąc w art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, że 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.

Ponadto, mocą art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca postanowił, że odpowiednia rada, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, może 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.

Wprawdzie ustawodawca w art. 37 ust. 4 zdanie 2 postanowił, że odpowiednia rada może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów, jednakże regulacji tej nie można stosować w oderwaniu od zdania pierwszego art. 37 ust. 4 zgodnie z którym przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

W związku z faktem, iż Rada Gminy nie wskazała w treści uchwały, że zasady tam wprowadzone dotyczą umów dzierżawy zawieranych tylko na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata, uznać należy, że ustalenia te odnoszą się zarówno do umów poniżej, jak i powyżej tej granicy i tym samym naruszają treść art. 37 ust. 4 oraz modyfikują postanowienia ust. 2 pkt 6 i ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W ocenie Organu Nadzoru regulacja art. 37 ust. 4 w zw. z art. 37 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami oznacza, że nieruchomości stanowiące własność Gminy z zasady mogą być dzierżawione w drodze przetargu. Rada może odstąpić od zasady bezprzetargowego wydzierżawiania nieruchomości tylko w przypadku, gdy zostaną spełnione przesłanki określone w art. 37 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to zdanie pierwsze art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stanowisko takie prezentuje Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 756/05, stwierdził, że „z cyt. 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 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” (LEX nr 327773).

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”.

W ocenie Organu Nadzoru, Rada Gminy Kamienna Góra wskazując w podstawie prawnej na art. 37 ust. 4 ustawy, zinterpretowała go nie tylko bez uwzględniania wcześniejszych ustępów tego artykułu, ale również z pominięciem zdania pierwszego ust. 4 art. 37 ustawy. Zdanie to obliguje do odpowiedniego stosowania ust. 1 przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony. Ustawodawca nakazuje odpowiednie (a więc odpowiadające celowi, przeznaczeniu, spełniające wymagane warunki, uwzględniające specyfikę danego stanu), a nie wprost zastosowanie ust. 1 art. 37 ustawy. To właśnie odesłanie skutkuje tym, iż należy stosować również odpowiednio ust. 2 i 3 art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tym samym, zdaniem Organu Nadzoru, dzierżawa nieruchomości z zasady powinna odbywać się w trybie przetargu. Odstąpienie od tego trybu może natomiast nastąpić tylko i wyłącznie wtedy, gdy spełnione zostały przesłanki art. 37 ust. 2 i ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Nadto warto zwrócić uwagę, że przesłanki wymienione w treści art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, obligujące właściwy organ do zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej winny być w sposób indywidualny badany i stosowany, gdyż obowiązek odstąpienia od przetargu w przypadku wystąpienia okoliczności tam

wymienionych wynika z ustawy, a ujęcie ich w ramach zasad wydzierżawienia i wynajmu nieruchomości narusza obowiązujący porządek prawny.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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

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

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Rafał Jurkowlonec