



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/45/18 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXX/251/13 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości będących własnością Gminy Stronie Śląskie oraz ich wydzierżawiania i najmu na okres dłuższy niż trzy lata.

Uzasadnienie

Rada Miejska Stronia Śląskiego, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 2 pkt 3, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) oraz art. 13 ust. 1, art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 28 marca 2019 r. uchwałę Nr VII/45/19 w sprawie zmiany uchwały Nr XXX/251/13 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości będących własnością Gminy Stronie Śląskie oraz ich wydzierżawiania i najmu na okres dłuższy niż trzy lata.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 1 kwietnia 2019 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) oraz art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.) polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego.

W § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały postanowiono zmienić dotychczasową treść § 19 uchwały Nr XXX/251/13 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości będących własnością Gminy Stronie Śląskie oraz ich wydzierżawiania i najmu na okres dłuższy niż trzy lata (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2013 r. poz. 3938) poprzez dodanie ust. 2a. W wyniku tej zmiany § 19 ust. 2a uchwały Nr XXX/251/13 otrzymał następujące brzmienie: „Wyraża się zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów w przypadku wydzierżawiania lub najmu nieruchomości na rzecz dotychczasowego dzierżawcy lub najemcy, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejną umowę na okres do sześciu miesięcy”.

Podjęta uchwała stanowi realizację kompetencji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, upoważniających Radę Miejską do określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) i do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1). Podkreślić w tym miejscu należy, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym wprowadza wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, stanowiącej, że to organ wykonawczy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie zatem pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego podejmowania przez radę rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (wyrok NSA z 6 maja 2003 r., II SA/Wr 1618/2000, OwSS 2003/3/68; z dnia 21 stycznia 2003 r., II SA/Wr 1619/2000; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r., II SA /Wa 3144/2003, LEX 16073).

Oznacza to, że rada gminy władna jest określać w drodze aktu prawa miejscowego jedynie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy. Należy również mieć na względzie treść art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego, organy władzy publicznej, do jakich należą organy samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Z powołanych dotychczas przepisów wynika, iż rada współdecyduje z organem wykonawczym gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi, jednak uprawnienia organu stanowiącego gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami nie naruszają uprawnień, jakie w tym zakresie przyznano organowi wykonawczemu gminy. Z tego względu rada gminy, realizując przysługujące jej kompetencje wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, musi respektować uprawnienia wójta do reprezentowania gminy w sprawach gospodarowania nieruchomościami oraz gospodarowania przez niego gminnym zasobem nieruchomości i odwrotnie.

W świetle powyższego, należy uznać, że organ stanowiący gminy przekracza swoje normotwórcze kompetencje, w sytuacji gdy wypowiada się na temat trybu zawierania umów w przypadku wydzierżawiania lub najmu nieruchomości na czas krótszy niż 3 lata. Z zapisem takim mamy do czynienia w § 19 ust. 2a znowelizowanej uchwały Nr XXX/251/13. Na mocy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym rada gminy uprawniona jest do określenia zasad wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości **na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony**. Natomiast o zasadach wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości na okres do 3 lat samodzielnie decyduje wójt gminy.

Ponadto ustawodawca w art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje, że zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony **dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony** następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Prawodawca rezerwuje więc tryb przetargowy tylko dla zawierania umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. To, że umowy na najem lub dzierżawę nieruchomości na czas krótszy niż 3 lata mogą być zawierane w trybie bezprzetargowym wynika z mocy prawa i nie jest potrzebna w tej kwestii wypowiedź normatywna ze strony rady gminy. W wyroku z dnia 26 kwietnia 2016 r. sygn. akt I OSK 123/16 Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie wskazał, że *„Aktualne brzmienie art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami umożliwia zastosowanie trybu bezprzetargowego tylko do umów na czas oznaczony, zawieranych na okresy dłuższe niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.”*

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że odrębnie rozpatrywać należy kwestię wpływania przez radę gminy na samą możliwość zawarcia umowy dzierżawy i najmu z dotychczasowym najemcą lub dzierżawcą, oraz kwestię wpływania przez ten organ na zastosowany przez organ wykonawczy tryb zawarcia takiej umowy (dotyczy to przede wszystkim wyboru między trybem przetargowym i bezprzetargowym). Innymi słowy, należy mieć na względzie, że odrębnie unormował ustawodawca sprawę udziału rady gminy w zakresie możliwości zawierania przez wójta takich umów, odrębnie zaś sprawę wpływu tego organu na tryb ich zawierania. Ustawodawca w art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami przesądził, że umowy najmu lub dzierżawy nieruchomości na okres powyżej 3 lat lub na czas nieokreślony, zawierane są w drodze przetargu, i to niezależnie od tego czy umowa jest kolejną umową zawieraną z dotychczasowym najemcą czy dzierżawcą nieruchomości. Kwestia ta jest obojętna dla wyboru trybu oddania nieruchomości w najem czy dzierżawę. Tak więc w sytuacji kiedy Burmistrz Stronia Śląskiego będzie miał wolę zawarcia umowy dzierżawy czy najmu nieruchomości z dotychczasowym najemcą lub dzierżawcą, to bez postępowania przetargowego będzie mógł to uczynić tylko gdy kolejna umowa zostanie zawarta na okres do 3 lat. W przypadku gdy umowa taka miałaby wiązać przez dłuższy okres lub na czas nieokreślony, wówczas Burmistrz będzie mógł zawrzeć kolejną umowę z dotychczasowym najemcą czy dzierżawcą nieruchomości, o ile ten wyłoniony zostanie w postępowaniu przetargowym.

W kontekście powyższego warto także przytoczyć fragment wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 stycznia 2019 r. sygn. akt II SA/Kr 1341/18 *„Rada gminy będzie miała kompetencję do podjęcia, w trybie art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.), uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na wydzierżawienie w trybie bezprzetargowym na dalszy okres 3 lat tej samej nieruchomości tylko wtedy, gdy strona przyszłej umowy zostanie w uchwale indywidualnie oznaczona. W przeciwnym razie uchwała podjęta byłaby bez podstawy prawnej, gdyż bez zindywidualizowania podmiotu z którym zawiera się umowę na dalszy okres 3 lat nie można uznać, że chodzi o zawarcie kolejnej umowy z tym samym podmiotem, co jest niezbędne dla przyjęcia, że umowa ma być zawarta na czas dłuższy niż 3 lata. W przypadku umów zawieranych na okres nie przekraczający 3 lat rada nie ma kompetencji do podjęcia uchwały w trybie art. 37 ust. 4 u.g.n.”*

Zdaniem organu nadzoru ze względu na fakt, że § 1 pkt 1 uchwały Nr VII/45/18 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 28 marca 2019 r. jest jedynym przepisem merytorycznym, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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

Paweł Hreniak