



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 9 kwietnia 2024 r.

Poz. 2059

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.143.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr LII/620/24 Rady Miejskiej we Fromborku z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania lokalami użytkowymi z przeznaczeniem na pomieszczenia gospodarcze i garaże, stanowiącym własność Miasta i Gminy Frombork, w części dotyczącej § 4 i § 5.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska we Fromborku, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 6 marca 2024 r.

W ocenie organu nadzoru podjęta została z rażącym naruszeniem prawa, w części wskazanej w sentencji.

W § 4 ww. uchwały rada określiła przypadki w których nieruchomości mogą być oddane w najem w trybie przetargowym, natomiast w § 5 te same uchwały określiła przypadki, w których nieruchomości mogą być oddane w najem w trybie bezprzetargowym

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych 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.

Przepis ten wprowadza wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, stanowiącej że to organ wykonawczy gospodaruje mieniem komunalnym. Stąd też przekazanie 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 (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. sygn. akt: II SA 3144/03). 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. Stąd też określenie tych zasad może dotyczyć wyłącznie czynności prawnych wymienionych w tym przepisie i to zawieranych na okres oznaczony powyżej 3 lat lub czas nieoznaczony o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Stanowienie norm prawa miejscowego wykluczone jest zatem w sytuacji, gdy ustawy szczególne zawierają regulację zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi gminny zasób nieruchomości. Taką ustawą jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.). 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, jest zobowiązana respektować uprawnienia wójta do reprezentowania gminy w sprawach gospodarowania nieruchomościami oraz gospodarowania przez niego gminnym zasobem nieruchomości i odwrotnie.

W myśl art. 40 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami o zastosowanej formie przetargu decyduje jego organizator, który posiada swobodę decydowania o formie ograniczonego lub nieograniczonego przetargu, realizowanej poprzez odpowiednie ukształtowanie warunków przetargowych. W ustawie nie zdefiniowano pojęcia "organizator przetargu". Jednak należy przyjąć, że organizatorem przetargu jest właściwy organ, tj. organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa. Rada gminy jest natomiast organem stanowiącym (art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), którego wyłączne kompetencje w zakresie gospodarowania nieruchomościami określone zostały w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ww. ustawy. Organem wykonawczym gminy jest zaś wójt (burmistrz, prezydent miasta). Stosownie do treści art. 30 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Wśród zadań wójta mieści się między innymi gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy). Również z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Organ stanowiący gminy nie jest więc władny do decydowania o formie przetargu, te kompetencje zastrzeżone są bowiem dla organu wykonawczego gminy (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt I OSK 732/09, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29.11.2001 r. sygn. akt II SA/OI 924/11 CBOSA oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11.10.2007 r. sygn. akt II SA/Wr 35/07, Lex nr 398981). Mając na uwadze powyższe uznać należy, że niedopuszczalne było dokonanie wyboru formy przetargu przez Radę Miasta i Gminy Frombork w § 4 przedmiotowej uchwały. Uprawnienia rady gminy w przypadku sprzedaży, najmu lub dzierżawy nieruchomości, w ramach upoważnienia z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, obejmują jedynie określenie trybu (przetargowy lub bezprzetargowy), a nie formy, o której decyduje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt: II SA/Wr 554/07, 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.

Zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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. Odstępstwem od tej zasady jest regulacja zawarta w zdaniu drugim tego przepisu. Unormowanie to bowiem upoważnia radę do wyrażenia zgody w drodze uchwały na odstąpienie od obowiązku przetargowego przy zawarciu tychże umów. Omawiany przepis nie uzależnia zgody rady od spełnienia dodatkowych przesłanek podmiotowych, przedmiotowych czy funkcjonalnych - rada ma zatem możliwość uznaniowego wydania takiej zgody lub odmowy jej wydania.

Należy jednak podkreślić, że wskazana regulacja art. 37 ust. 4 zdanie 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie daje podstaw do działania rady w tym zakresie w sposób generalny. Odstąpienie od zasady przetargowego zawierania umów musi być zawsze traktowane jako wyjątek i nie może być nazwane "zasadą". Użyte w art. 37 ust. 4 zdanie 2 powołanej ustawy sformułowanie: "mogą wyrazić zgodę" jednoznacznie wskazuje, że uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego. Zatem każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zgody rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków, bowiem podjęcie generalnej uchwały o odstąpieniu od przetargowego trybu zawierania umów doprowadziłoby do utraty przez radę funkcji organu kontrolnego. Powyższe stanowisko potwierdził między innymi WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/OI 1365/14, który orzekł, że "uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 u.g.n. ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym,

zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Jeśli wniosek dotyczy odstąpienia od przetargowego trybu w przypadku więcej niż jednego rodzaju umowy (np. najmu i dzierżawy), to rzezoną uchwałą można wyrazić wspomnianą zgodę co do tych różnych umów. Musi być ona jednak skonkretyzowana w akcie prawnym o charakterze indywidualnym, skierowanym do indywidualnego adresata. W sytuacji zatem, gdy organ wykonawczy gminy zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady". Z powyższych względów należy również zakwestionować § 5 uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski