



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 10 stycznia 2025 r.

Poz. 196

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.2.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr VIII/38/24 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 29 listopada 2024 r. w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami i stosowania bonifikat, **w części dotyczącej:**

1) załącznika Nr 1:

- pkt 6 działu II „Tryb zbywania i wydzierżawiania nieruchomości gruntowych”,
- pkt 9 działu III „Sprzedaż lokali mieszkalnych, budynków mieszkalnych i przynależnych budynków gospodarczych”,

2) załącznika Nr 3:

- ust. 2,
- ust. 4 ,
- ust. 6,
- ust. 7 oraz
- ust. 8.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miejska w Jezioranach, działając m.in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 68 ust. 1, art. 70 ust. 4, art. 71 ust. 3 oraz art. 72 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, określiła zasady gospodarki nieruchomościami i stosowania bonifikat.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w dniu 9 grudnia 2024 r.

Kwestionowane postanowienia, o których mowa w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego naruszają w sposób istotny obowiązujące przepisy.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącym normę kompetencyjną do podjęcia przedmiotowej uchwały, do wyłącznej kompetencji 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 analizy powołanego przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym wynika, że zbywanie, nabywanie i obciążanie nieruchomości gminy oraz ich wydzierżawianie lub wynajmowanie na czas

oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje według zasad określonych przez radę gminy. Zasady te jednakże muszą mieścić się w podstawie i granicach prawa nakreślonych przez ww. normę kompetencyjną. Tym samym, rada, stanowiąc w zakresie upoważnienia, nie może naruszać kompetencji innych organów, w tym kompetencji organu wykonawczego. Przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wśród zadań wójta, burmistrza, jako organu wykonawczego gminy, wymienia gospodarowanie mieniem komunalnym. Również <https://sip.lex.pl/> art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta jako organ gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości. Natomiast gospodarowanie nieruchomościami, zgodnie z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, polega na wykonywaniu czynności polegających na zbywaniu oraz nabywaniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu.

Ponadto, określone przez radę zasady gospodarowania nieruchomościami nie mogą wkraczać ani modyfikować ustawowej materii, w tym zwłaszcza zawartej w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie lub uzupełnienie.

W załączniku Nr 1 do uchwały zostały określone zasady gospodarki nieruchomościami gruntowymi i stosowania bonifikat.

W pkt 6 działu II „Tryb zbywania i wydzierżawiania nieruchomości gruntowych” załącznika Nr 1 do uchwały, Rada Miejska w Jezioranach postanowiła, iż grunty wymienione w pkt 5 mogą być wydzierżawiane w trybie bezprzetargowym w przypadkach przedłużenia umów dzierżawy oraz nie dojścia do skutku przetargu.

Stosownie do 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.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia z dnia 13 września 2024 r., sygn. akt I OSK 1783/21 stwierdził, iż: „dokonując wykładni art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami należało wziąć pod uwagę przede wszystkim to, że w zdaniu pierwszym ustawodawca sformułował zasadę, zgodnie z którą zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Zdanie drugie tego przepisu stanowi natomiast wyjątek od tej zasady. Skoro zasadą jest stosowanie do najmu trybu przetargowego, to oznacza, że wyjątki od tej zasady muszą być interpretowane wąsko. Dokonując wykładni art. 37 ust. 4 ustawy nie można nie brać pod uwagę istoty znajdujących w sprawie zastosowanie uregulowań, przetarg bowiem, jako jeden ze sposobów zawierania umowy, zapewnia udział według jednolitych reguł postępowania, wszystkim zainteresowanym zawarciem umowy oraz wybór najkorzystniejszej oferty spośród ofert zgłoszonych przez uczestników postępowania przetargowego. Dlatego też wprowadzono szczególne unormowania dotyczące obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego podyktowane tym, iż mienie to ma służyć celom publicznym. Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492) obowiązek przeprowadzenia przetargu, określony w art. 37 ustawy, dotyczył sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązek przeprowadzenia przetargu przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego mogły wprowadzić odpowiednia rada lub sejmik w ramach określania zasad gospodarowania mieniem. W odniesieniu do mienia stanowiącego własność gminy właściwa rada gminy, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym mogła określić, iż przy zawieraniu umów najmu lub dzierżawy nieruchomości gminnych stosuje się przetarg. Po wejściu w życie powołanej ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. obowiązek przeprowadzenia przetargu przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, został wprowadzony w drodze ustawy (por. uchwała NSA z dnia 27 lipca 2009 r. sygn. I OPS 1/09)”.

Powyższe prowadzi do wniosku, że odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy najmu wymaga indywidualnej zgody rady wyrażonej uchwałą podejmowaną na wniosek organu wykonawczego gminy, a nie generalnej jak to wynika z kwestionowanego pkt 6 działu II.

W pkt 9 działu III „Sprzedaż lokali mieszkalnych, budynków mieszkalnych i przynależnych budynków gospodarczych”, załącznika Nr 1 do uchwały postanowiono, iż stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste wynosi 15% ceny nieruchomości gruntowej,

Powyższa opłata może być rozłożona na raty na okres 10 lat i podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksla stosowanej przez Narodowy Bank Polski.

Kwestionowanym przepisem ustanowiono w sposób sztywny wysokość stawki procentowej pierwszej opłaty za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. W kwestii wysokości przedmiotowych opłat ustawodawca wypowiedział się jednoznacznie w następujących przepisach ustawy.

Zgodnie z art. 72 ust. 2 ustawy: "Stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi od 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej".

Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca, w tym przepisie nie uzależnił wysokości tej stawki od rodzaju nieruchomości oddawanej w użytkowanie wieczyste, jak ma to miejsce w przypadku opłat rocznych, których sztywną wysokość (mogącą ulec modyfikacji w oparciu o zasady określone w art. 73 ust. 2-2g i ust. 4 ustawy) ustala ust. 3 wskazanego przepisu. Wynikający z art. 72 ust. 2 margines swobody w ustaleniu stawki procentowej pierwszej opłaty został bowiem pozostawiony wprost do ustalenia w umowie przez jej strony, co wynika z art. 73 ust. 5 ustawy. Zgodnie z tym przepisem "Wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz udzielanych bonifikat i sposób zapłaty tych opłat ustala się w umowie". Kwestionowane postanowienie związane jest z istotą gospodarowania mieniem gminy, w tym gminnymi nieruchomościami, które z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca przekazał do zadań wójta. Jeśli zatem to organ wykonawczy gminy zawiera w jej imieniu umowy, to w oparciu o art. 11, 25 i 73 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie kompetencji tegoż organu pozostaje także umowne ustalenie pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste, z uwzględnieniem granic określonych w art. 72 ust. 2 ustawy. Podobnie orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 maja 2015 r. (sygn. akt III CSK 274/14)

W załączniku Nr 3 do uchwały Rada Miejska w Jezioranach określiła zasady gospodarowania lokalami użytkowymi.

W regulacjach wprowadzonych w ust. 2, ust. 4, ust. 6, ust. 7 oraz ust. 8 załącznika Nr 3 do uchwały, Rada Miejska w Jezioranach określała tryby stosowane przy wynajmowaniu lokali użytkowych, o których mowa w załączniku do uchwały.

Natomiast w świetle obowiązujących przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, to przepisy tej ustawy określają formy przetargu, stosowane przy wyborze oferty. Zgodnie z art. 40 ustawy, przetarg przeprowadza się w formie: 1) przetargu ustnego nieograniczonego; 2) przetargu ustnego ograniczonego; 3) przetargu pisemnego nieograniczonego; 4) przetargu pisemnego ograniczonego (ust. 1); **przetarg ustny** ma na celu uzyskanie najwyższej ceny. Przetarg pisemny ma na celu wybór najkorzystniejszej oferty (ust. 2); przetarg ograniczony organizuje się, jeżeli warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób (ust. 2a); o zastosowanej formie przetargu decyduje jego organizator (ust. 3).

Stosownie do art. 38 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza właściwy organ albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1. Według art. 4 pkt 9 ww. ustawy ilekroć w ustawie mowa jest o właściwym organie - należy przez to rozumieć starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa.

Ponadto kwestie dotyczące przeprowadzania kolejnych przetargów reguluje art. 39 ww. ustawy.

W związku z tym, iż wprowadzono regulacje, których przedmiot jest uregulowany przepisami ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami, a wybór formy przetargu, w świetle ww. przepisów należy do kompetencji organu wykonawczego, działania Rady Miejskiej w Jezioranach, w ramach kwestionowanych postanowień, nie znajdują uzasadnienia.

Ponadto należy podkreślić, iż z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już uregulowane w przepisach powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

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